

Redaktionelt forord

Temaet i dette nummer af *Økonomi & Politik* er udviklingspolitik. Baggrunden er den diskussion, som i den senere tid er foregået om udviklingspolitikens effekt.

I den første artikel analyserer *Martin Paldam* udviklingshjælpen til Afrika. Hans konklusion er, at hjælpen til de afrikanske lande ikke har medført en hastigere økonomisk udvikling. Løsningen på Afrikas underudviklingsproblemer er derfor snarere at inddrage kontinentet i langt højere grad i globaliseringen via flere udenlandske investeringer og færre handelshindringer i vor del af verden.

Henrik Schaumburg-Müller analyserer også i sin artikel udviklingshjælpen til de afrikanske lande. Han mener ikke, at frie markeds kræfter er nok for at sikre en udvikling af landenes private sektorer. Det får ikke virkshederne til at blomstre. I stedet bør en udvikling af de private sektorer suppleres med udviklingen af muligheden for professionel statslig intervention.

I den tredje artikel under temaet analyserer *Christian Bjørnskov* teoretisk og empirisk udviklingsbistandens betydning for udviklingen af institutioner i udviklingslandene. Det sker på baggrund af en antagelse om, at net-

op den institutionelle kapacitetsopbygning er altafgørende for udviklingsprocessens succes. Resultatet er, at udviklingsbistanden på grund af de alt for mange donorer og NGO'ere i virkeligheden i dag ofte underminerer udviklingslandenes institutioner.

Uden for temaet analyserer *Jon Sundbo* oplevelsesøkonomien som forskningsemne. Han påpeger, at forskningen dels har vist, at »luftige« forbruger- og livsstilspræferencer er blevet dominante. Dels bliver det en opgave at finde ud af, hvor dybtliggende disse ændringer i virkeligheden er. Endelig bør der forskes i, om sådanne ændringer kan konstrueres.

I den sidste artikel analyserer *Brian Thorup Pedersen* John Dunning's Investment Development Path (IDP)-model vedrørende et lands internationale investeringer. Det sker på baggrund af godt 150 års danske og kinesiske investeringer. Dunning's model holder ifølge artiklen, men politiske restriktioner kan i perioder medføre en »nedfrysning« af IDP-udviklingen trods moderat voksende BNP.

Peter Nedergaard
Ansvarshavende redaktør

Mere hjælp til Afrika hvad vil man opnå?

Af Martin Paldam, professor, Institut for Økonomi, Aarhus Universitet¹

1. Indledning til et pinagtigt emne

Der findes diskussioner, der er ubehagelige og pinagtige, fordi der på ene side står noget godt, som vi alle ville ønske var rigtigt, og på den anden side er mange tal, der viser noget andet. Et sådant emne er u-landshjælpens effektivitet på makroplanet, hvor man undersøger om hjælp får lande til at udvikle sig hurtigere. Alle der beskæftiger sig med udvikling ved, at her er der et *problem*: Det er svært at vise. I 2005 har den officielle hjælp (ODA) fra de rige til de fattige lande rundet \$ 100 mia, og samme år rundede antallet af empiriske studier af hjælpens effektivitet, i de internationale fagtidsskrifter 100. De mange artikler skyldes, at problemet ikke vil gå væk: Vi kan stadig ikke sige, om hjælpen har en virkning på udviklingen. Det triste resultat, har dog ingen synderlig indflydelse på de mange planer, der fremsættes, for at løse alverdens problemer ved hjælp af u-landshjælp.²

Udgangspunktet for de 100 artikler er, at tallene ser ud som vist nedenfor. De korre-

tioner, man kan lave mellem hjælp og økonomisk udvikling for forskellige perioder og med forskellige tidsforskydninger, osv, ligger pænt fordelt omkring et gennemsnit på nul. Så *den absolutte hjælpeeffektivitet er nul*.³ Dette pinsomme resultat fremkommer også, hvis man bruger hjælpen som en ekstra forklarende variabel i de gængse vækstmodeller.⁴

Det er den udfordring, de mange studier har taget op. De har typisk ønsket at vise, at dersom man korrigerer beregningsmodellen for dette og hint, og bruger en ny estimator, så er der en effekt. Det er tit lykkedes; men det triste er, at hver gang, man har fundet noget, er der blevet offentliggjort nye data, og så har man måttet begynde forfra. Der er nu ca 5500 årlige observationer for vækst og hjælp fordelt på 156 modtagerlande. Jo flere data der er kommet, jo dårligere er de statistiske resultater blevet. Den nyeste litteratur accepterer, at der ikke er noget i de samlede data, men nu tages det som bevis for, at noget af

Tabel 1. Udfordringen: Korrelationen mellem hjælp og vækst er nul

Forklaringsforsøg:	Konkret opgave:
1 Der ikke er taget højde for X	Lav model/brug estimator, der kontrollerer for X
2 Hjælpen virker i nogle lande og skader i andre	Find betingelsen Z, for at hjælpen virker
3 Noget af hjælpen virker og andet skader	Del hjælpen op i komponenter

hjælpen hjælper og andet gør skade: Nu gælder det om at finde, hvad det er, der giver det ene eller det andet udfald.⁵

Hele denne litteratur har Hristos Doucouliagos og jeg analyseret i 4 studier, der konkluderer, at den »rigtige« model, der har vist sig at være robust overfor *uafhængig replikation*, dvs af andre forskere på andre data, endnu ikke er fundet.⁶

udvikling dvs væksten, og dels hvad effekten af hjælpen er på to mål for god regeringsførelse: TI-indekset for korruptionen og Gastil-indekset for graden af demokrati. Dvs her analyseres hjælpens *udviklings-effekt*, *korruption-effekt* og *demokrati-effekt* som defineret i tabel 2.

To metodologiske problemer, bør fremhæves fra starten:

Tabel 2. De tre undersøgte størrelser

Effekt på	Hjælp op med 1 % af BNP	Ønskes	Litteraturen	Henvi sning
Udvikling	Den reale vækstrate går op med x procentpoint	x positivt	Lille, tvivlsom	Paldam (2006a), oversigt over 100 artikler
Korruption	Ærlighed/korruption-indeks går op med y point	y positivt	Lille, tvivlsom	Alesina og Weder (2002), hovedartikkel
Demokrati	Diktatur/demokrati-indeks går op med z point	z negativt	Intet	Knack (2004), hovedartikel

Note: Det brugte korruption-indeks stiger, når der bliver mere ærlighed, medens det brugte demokrati-indeks stiger, hvis der bliver mere diktatur.

Nedenfor har jeg lavet en lille undersøgelse, der illustrerer, hvad problemet er. Den er lavet med den begrænsning at holde det tekniske nede på et niveau, som alle med en samfundsuddannelse, kan replikere. For at slippe for en del af de sædvanlige mere eller mindre mystiske kontrolvariable har jeg valgt at se på en rimeligt homogen landegruppe, og her har jeg valgt den gruppe, der får mest hjælp i forhold til BNP. Det er gruppen på de 46 afrikanske lande mellem Sahara og Sydafrika. De har i de sidste 20 år fået i snit 14½ % af deres BNP i hjælp. Det er så meget, at *effekten bør være klart synlig i data*.

Tallene, der bruges nedenfor, er de samlede tal for Vestens hjælp (ODA/BNI) til de afrikanske lande fra WDI (netkilder). BNP/BNI⁷ pr indbygger kaldes *bnp*, og *væksten* er den reale vækst i bnp. Jeg analyserer dels, hvad effekten af u-landshjælp er på modtagers

(A) Hjælpens effektivitet på væksten er som nævnt et område, hvor der er forsket meget og forskere har fundet *alle tænkelige resultater*. De mange studier har offentliggjort over 1000 modelvarianter. På dette område er det let at lave modelvarianter, hvoraf den ene er lige så god som den anden ud fra økonomisk teori. Når man først har data inde i sin pc'er det derfor let at estimere 500 modelvarianter. De giver hvert et estimat af hjælpe-effekten. At korrelationen er ca nul betyder, at der på 5 % niveauet er ca 25 signifikante med lige mange positive og negative. Uanset hvad man ønsker at finde, er det derfor let at udvælge en model, der opfylder ønsket, og så skal man bare argumentere, at netop dén er en særlig god model.

Derfor koncentrerer forskningen i vækstef-fekter sig i stigende grad om *robusthed*. Er der tale om en lille effekt, der hopper op og ned omkring nul, eller findes der en *rimelig*

basal gruppe af modeller, der giver et stabilt resultat, der afviger signifikant fra nul. Kort sagt, er der tale om en effekt, der er klart synligt i data, eller skal den pines ud af dem? Det er det, jeg ser på her. Mit formål er altså ikke at advokere for en bestemt model, men at komme sandheden nærmere på en måde, der kan efterprøves af så mange som muligt. Jeg præsenterer derfor et sæt af de mest basale analyser, bruger data fra de gængse kilder, viser hvordan disse data ser ud, og anvender simple OLS regressioner, som er nemme at replicere selv i et standard regneark. Læseren kan så selv se, om der er tegn på en robust ko-efficient, der har et minimum af forklaringskraft.

(B) Analysen af hjælpens effekter har det sædvanlige problem om kausalitetens retning. Vi leder efter kausaliteten fra hjælp til de tre mål – vækst, ærlighed og demokrati – men det er muligt, at der også er en kausalitet den anden vej, for så bliver der en simultanitetsskævhed i vores estimater. Appendix 3 viser at der kun er ubetydelige effekter af at korrigere for modkausalitet ved hjælp af TS-IV-regressioner.⁸

Det er ikke underligt for så vidt angår væksten. Der er nemlig en stor litteratur om hjælpeallokeringen, der altså forklarer hvilke lan-

de, der får mest hjælp, dvs. analyserer kausaliteten den modsatte vej. Denne litteratur har bragt 211 estimater af effekten af modtagerlandets vækst for den hjælp det får (se Doucouliagos og Paldam, 2007). A priori er fortegnet uklart: (+) De lande, der vokser mest genererer flest projekter. Derfor kan de låne mest i de store udviklingsbanker. (–) Nogle donorer hjælper især lande, der har økonomiske vanskeligheder, dvs. lav vækst. Det gør alt i alt, at effekten fra vækst til hjælp er helt ubetydelig. Jeg har derfor henvist analysen af denne korrektion til Appendix 3.

Vi kender derimod ikke effekten af modkausalitet i de to andre tilfælde. Tabel 3 viser, hvilke potentielle problemer modkausalitet giver. Effekten af hjælp på god regeringsførelse bliver måske for stor, men den er under alle omstændigheder lille.

Afsnit 2 ser på Afrikas udvikling for årene 1950-2001, og på sammenhængen mellem den samlede hjælp og udviklingen 1965-2004. Afsnit 3 ser på tallene for hjælp og udvikling i et landepanel af flest mulige afrikanske lande. Da hjælpen flere gange er blevet reformeret, anvendes kun tallene fra 1990 til 2004. Afsnittene 4 og 5 analyserer hjælpens effekt på ærlighed/korruption og diktatur/demokrati. Resultaterne i de tre afsnit er

**Tabel 3. Kausalitetsproblemet:
Den skævhed som den modsatte kausalitet måske giver**

(1) Analyse af effekten på	(2) Modsat kausalitet	(3) Skævheden i (1)
Vækst, x, (udvikling) (Afsnit 2 og 3)	Fra vækst til hjælp: <i>Negativ</i> , hvis de lande, der er i krise, får mest. <i>Positiv</i> hvis hjælpen går til at finansiere lovende projekter	Netto: Svagt opad x bliver lidt for stor
Korruption, y (Afsnit 4)	Fra korruption til hjælp: <i>Positiv</i> , hvis slem korruption medfører, at hjælpen reduceres	Opad y bliver for stor
Demokrati, z (Afsnit 5)	Fra demokrati til hjælp: <i>Negativ</i> , hvis slemt diktatur medfører, at hjælpen reduceres	Nedad z bliver for stor (numerisk)

Note: Se note til tabel 2 om indeksenenes skalaer.

svage – der er ingen robuste effekter af hjælpen. Endelig konkluderes i afsnit 6.

På min hjemmeside, <http://www.martin.pal-dam.dk>, under *working papers, aid project*, kan læseren få: *Appendiks 1*, der viser hvilke lande, der er med i de forskellige analyser, og hvilke statistiske egenskaber disse data har, *Appendiks 2*, der bringer data, så alle, der vil, selv kan regne videre, og *Appendix 3*, der bringer TSIV-regressioner som viser, at det ikke påvirker resultaterne nævneværdigt at korrigere for modkausalitet.

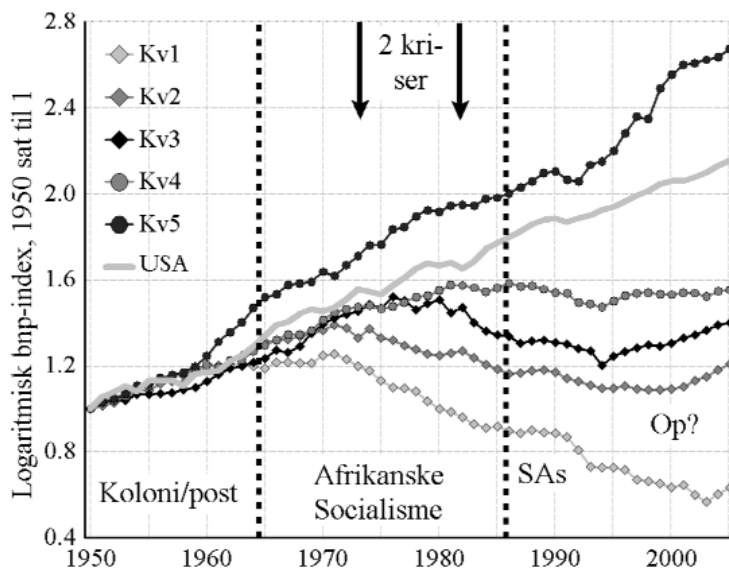
2. De lange linjer:

Afrikas udvikling og hjælpen

Figur 1 viser udviklingen, 1950-2005, i bnp (BNP pr indbygger) for 45 afrikanske lande og verden. Disse tal er fra Maddison (2001, 2003), opdateret med tal fra WDI (netkilder).

De 45 bnp-serier er sammenfattet til 5 *kvintilgennemsnit*: Kv 1 til Kv 5. Først beregnes en succesrate som, $s = \text{bnp}_{2005} / \text{bnp}_{1950}$, for hvert land. Så er alle landene stillet i rækkefølge efter deres s . De 9 lande, der har haft den dårligste udvikling, er Kv 1. De 9, der har klaret sig næstdårligst, er Kv 2, osv. indtil Kv 5, som er de 9 lande, der har klaret sig bedst. *Appendiks 1* (på nettet) viser hvilke lande, der er i hver gruppe.

De 5 kvintilgennemsnit benytter en *logaritmisk skala*, hvor en konstant vækst bliver til en ret linje. For at få *vækstvejene* til at fremstå så klart som muligt, er tallene for alle 45 lande – og USA til sammenligning – lavet om til indeks, der begynder som 1 i 1950. Verden har haft en næsten konstant vækst i perioden, men der er dog et knæk nedad i 1973 (første krise). De 5 grupper af afrikanske lande har også nogenlunde lineære kur-



Note: På figuren er tegnet gennemsnit af de logaritmiske indeks normeret til 1 i 1950.⁹ De to kriser er hhv. Oliekrisen og Gældskrisen. SAs er strukturaltilpasning perioden. USA er valgt som det mest repræsentative vestlige land – kurven for Danmark er næsten ikke til at skelne fra USA-kurven.

Figur 1. Udviklingen i 45 afrikanske lande – delt i kvintiler – fra 1950 til 2005

ver, men her er der typisk et større knæk, og efter knækket *falder* bnp i de fleste lande.

Kv 1 kurven knækker allerede i 1970, og så er det gået støt nedad. Nu er disse lande under niveauet for 1950.¹⁰ Kv 2 kurven knækker også i 1970, men her er faldet blevet stoppet, og disse lande har holdt sig (lige) over niveauet i 1950. Kv 3 og Kv 4 kurverne er heller ikke ret imponerende, men her er knækket i hhv 1975 og 1980. Det betyder, at ca 80 % af Afrikas lande har haft faldende levestandard i de sidste 25 år. Den gennemsnitlige kurve for Afrika har næsten det samme forløb som Kv 3 kurven.¹¹ Kv 5 kurven for de 9 mest succesrige lande ligger over USAs kurve. Det skyldes 6 lande: Swaziland, Kap Verde, Mauritius, Lesotho og Afrikas succes nr 1, Botswana, samt Ækvatorialguinea.¹² Heldigvis er der i de fleste landegrupper en klar opgang i de senere år.

Tabel 4 viser en simpel sammenligning mellem udviklingen i Afrika og andre landegrupper. Det ses, at der var et knæk nedad i alle landegrupper i årene 1973-74. Knækket i Afrika er ½ procentpoint større end i resten af verden – når det er endnu større i de arabiske lande, er det fordi godt halvdelen af landene er olielande.

Kurverne på figur 1 viser, at udviklingen gik fint i kolonitidens slutperiode (fra 1950 til 1960/65), og i de næste 10 år. Perioden fra ca 1965 til gældskrisen i 1982 er *den Afrikanske Socialismes* tid. Organisationen af Afrikan-

ske Lande og FNs kommission for Afrika anbefalede politikker, der gik under denne betegnelse. Her var mange lande regeret af 1. generations ledere, der havde ført an i frihedsbevægelsen. De var næsten alle socialister, og de bestræbte sig på at lave deres egen afrikanske socialisme.

Midt i perioden kom så det omtalte knæk nedad i hovedparten af kontinentets lande. Fire almindelige forklaringer er: (i) Den afrikanske socialisme var lige så økonomisk problematisk som andre socialismer. (ii) De to internationale kriser: Olie- og gældskrisen. (iii) De afrikanske politiske ledere blev mere kyniske, og i mange lande gled magten over til folk, der så egen vinding som deres hovedmål. Ja, en række lande fik en styreform, der ofte kaldes *kleptokrati*. (iv) Frekvensen af borgerkrige og andre krige gik op.¹³

I perioden 1986-95 blev der gennemført et stort antal Strukturtilpasninger (SA) til økonomisk genopretning.¹⁴ De gav et knæk opad i 4 af de 5 landegrupper; men ikke i den dårligste gruppe, og i de tre midterste grupper var knækket ikke så stort, at man kom tilbage til den gamle vækst fra de første 20 år. På den anden side blev mange SA'er kun delvist gennemført. Figur 2b viser, at genopretningen er fortsat de sidste 3 år.

Hjælpen til Afrika startede i perioden 1960-65. De gængse tal starter først i 1965 – og der er en del huller i begyndelsen. Figur 2a viser udviklingen i hjælpen i % af BNI/BNP.¹⁵ De

Tabel 4. Gennemsnitlig årlig vækst i bnp 1950-73 og 1973-01

Pr indbygger	Vækst i bnp		Skiftet nedad	Pr indbygger	Vækst i bnp		Skiftet nedad
	1950-73	1973-01			1950-73	1973-01	
Afrika^{a)}	1,92	-0,11	2,03	Latinamerika	2,58	0,91	1,67
Verden	2,92	1,41	1,51	Øst- og Sydasien	2,50	0,70	1,80
Vesten	3,52	1,87	1,65	Arabiske lande	3,17	0,03	3,14

Note a. Gennemsnit af de 45 lande fra figur 1.

tilsvarende tal for væksten er tegnet på figur 2b, der afspejler vækstvejene på figur 1.

Hjælpe- og vækstkurverne har næsten det modsatte forløb: Fra 1965 til 94 voksede hjælpen fra ca 6 % til ca 20 %, dvs med 14 %. I den samme periode faldt væksten fra ca 2 % til ca - 1 %, dvs med 3 %. Tabel 5 viser, at det er konsistent med en hjælpe-effekt på -0,2. Det ser heller ikke godt ud, at da hjælpen går tilbage i årene 1994 til 99, får Afrika omsider vækst igen. Men heldigvis er

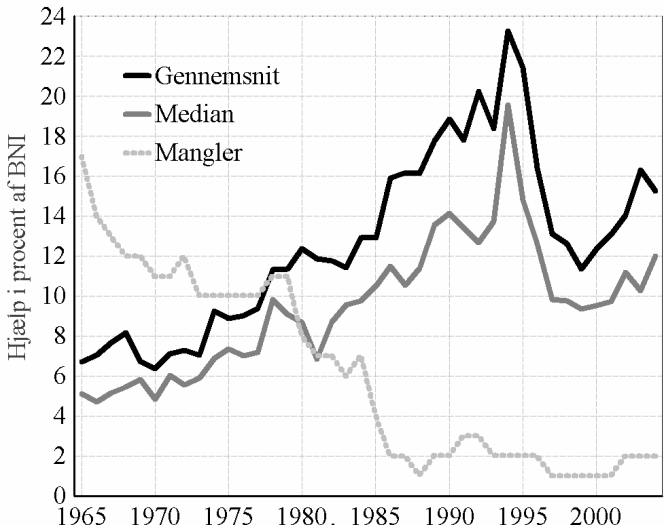
der en vis samvariation mellem hjælp og vækst de sidste 5 år.¹⁶

Niveauet på 14 % hjælp blev nået i 1986. I de sidste 20 har der været nogle store sving, men ingen klar tendens. 14 % hjælp burde have en betydelig effekt – og det er i hvert tilfælde rigeligt til at påvise, om der er en effekt, og det er åbenbart, at der er et problem.

Vil man forsvare hjælpens effektivitet, må man henvise til problemet om *kausalitetens*

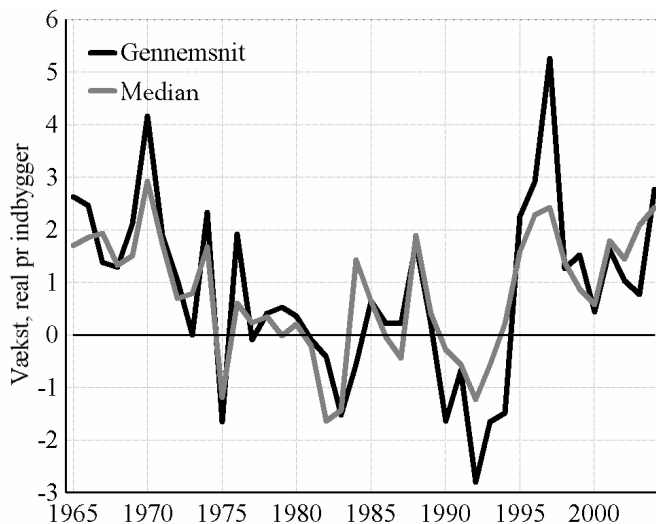
Tabel 5. Nogle standardberegninger: Hvad kan hjælpen have betydet?

	Hjælpe-effekten						
x =	-0,2	-0,1	-0,05	0	+0,05	+0,1	+0,2
Hjælp	Den ekstra vækst der bliver genereret giver flg vækst i procentpoints						
5 %	-1	-½	-¼	0	¼	½	1
10 %	-2	-1	-½	0	½	1	2
15 %	-3	-1½	-¾	0	¾	1½	3



Note: Der er i alle årene lande, hvorfra tal mangler, i 1965 mangler 17 og i 1986 mangler 2 osv. Det kan dels skyldes, at landene ikke er blevet selvstændige, og dels at der er krig/borgerkrig.

Figur 2a. Hjælpen til 46 afrikanske lande fra 1965 til 2004



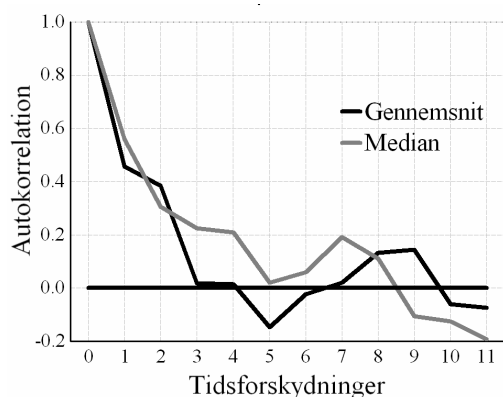
Kilder: Maddison (2003) for 1965-81 og WDI for 1981-04. 1-2 lande mangler næsten alle år.

Figur 2b. Væksten i de samme 46 afrikanske lande fra 1966 til 2004

retning (omtalt i indledningen), og så vise, at *netop* i Afrika giver den omvendte kausalitet en negativ hjælpe-effekt. Det kan man finde en vis støtte til i figur 3b. Men hvis hjælpen har været effektiv, men er skjult af modkausalitet, betyder det, at knækket nedad i begyn-

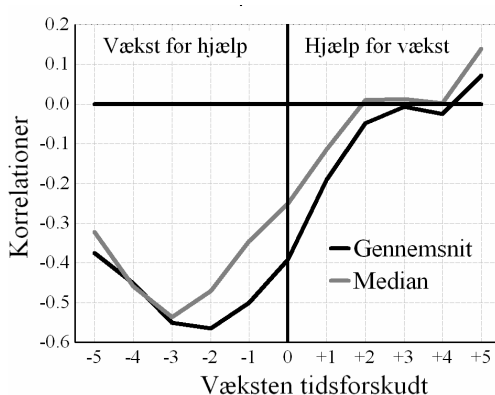
delsen af 1970^{erne}, der allerede er relativt stort, ville have været endnu større uden hjælpen.

Disse sammenligninger viser, at det er lettere at finde, at hjælpe-effekten i Afrika er negativ end positiv. Men en del af den negati-



Figur 3. Korrelationer baseret på de data der er vist på figur 2

Figur 3a. Autokorrelationen i væksten



Figur 3b. Korrelationer mellem vækst og hjælp

ve effekt kan skyldes den modsatte kausalitet, altså at hjælpen går op, fordi det går dårligt i Afrika. Det analyseres ved hjælp af figur 3.

Her er figur 3a en hjælpefigur, der viser, at væksten i Afrika er svagt cyklisk med en tidsforskydning på 8-9 år. Figur 3b viser, at 2-3 år efter en særlig dårlig vækst, går hjælpen op, og omvendt. Omvendt er der på kort sigt – samme år og de næste to år – en negativ effekt af hjælpen, men efter 2-3 år forsvinder denne effekt, og så er der slet intet at se. I Herbertsson og Paldam (2005) bringes gennemsnittene for de samme beregninger for de enkelte lande – her er mønstret væsentligt svagere.

Antager vi, at det går særligt skidt pga naturlige faktorer så som et par års tørke, vil det se ud som om hjælpen har en stor effekt, fordi den kommer, når det også begynder at regne igen. Der er også nogle lande, som fx Mozambique, der efter en langvarig borgerkrig får hjælp til at komme i gang igen. Her ser det også ud som hjælpen har en stor effekt, men en del af fremgangen skyldes, at normal aktivitet nu bliver mulig.

Så vores analyser af hele Afrikas udvikling siden 1965 viser, at enten er der en negativ hjælpe-effekt, eller også er der slet ingen effekt. Næste afsnit ser på de enkelte lande –

her er der mange flere data, men resultaterne bliver ikke ret meget bedre.

3. De enkelte landes bnp og hjælpen i perioden 1990 til 2004

Appendiks 2 (på nettet) viser, at tallene for hjælpeandelen er skæve med en lang hale opad og har en middelspredning, der er større end gennemsnittet. Nogle lande får meget hjælp (ja enkelte får over 100 % af BNP), og andre får kun lidt. Tallene for væksten har en mere normal fordeling, men også her er der nogle »vilde« observationer fx under borgerkrige, og når der findes olie i et land. Når hjælpen bruges til at forklare væksten, skal man derfor holde øje med ekstreme observationer. I mange studier tages sådanne »outliers« derfor ud. Her er det vigtigt, at det gøres efter klare og letkontrollerbare regler.

Tabel 6 viser korrelationerne mellem hjælp og vækst beregnet for 3 femårsperioder på tværsnit af 44-45 lande. Tabellen består derfor af $2 \times 2 = 4$ blokke med $3 \times 3 = 9$ felter i hver. De eneste signifikante værdier er de positive korrelationer i den øverste venstre blok, med korrelationerne for hjælpeandelen i de tre perioder. De viser, at hjælpen har en betydelig *inerti*: Nogle lande bliver ved med at få meget, og andre bliver ved med at få lidt. Der er derimod ikke *inerti* i 5-års snitene for væksten, som det ses i tabellens nederste højre blok.

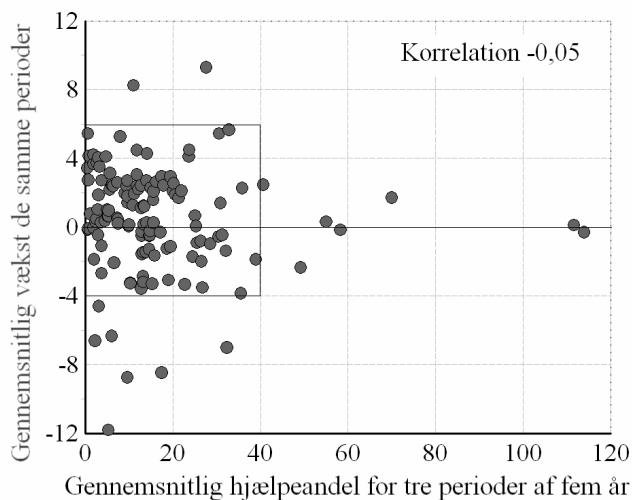
Tabel 6. Korrelationer mellem hjælp og vækst for 45 lande i de tre perioder

45 lande		Hjælp 90/94	Hjælp 95/99	Hjælp 00/04	Vækst 90/94	Vækst 95/99	Vækst 00/04
Hjælp	90/94		0,94	0,87	0,07	0,13	0,12
	95/99	0,94		0,84	-0,05	0,00	-0,01
	00/04	0,87	0,84		-0,06	-0,10	-0,07
Vækst	90/94	0,07	-0,05	-0,06		-0,27	0,07
	95/99	0,13	0,00	-0,10	-0,27		0,21
	00/04	0,12	-0,01	-0,07	0,07	0,21	

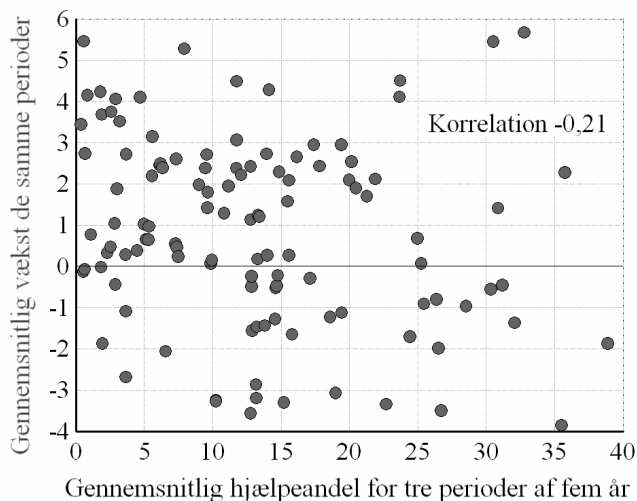
Note: Beregningerne er forklaret i teksten. Havde de to fordelinger været normale, ville korrelationerne være signifikant forskellige fra 0, hvis de var over 0,30. Disse korrelationer er skrevet med fed skrift.

De to sidste (symmetriske) blokke angiver korrelationerne mellem hjælp og vækst. De mørkegrå felter viser korrelationen mellem væksten i én periode og hjælpen med en tidsforskydning på 5 eller 10 år før. Det giver et skøn over den modsatte kausalitet. Disse

korrelationer er altid negative (som forventet ud fra figur 3b), men de er små. De tre lysegrå er uden tidsforskydning. De har et snit på præcis 0. De tre sidste felter uden skravering skulle derfor vise hjælpe-effekten. De er i snit positive, men igen meget små.



Figur 4a. Vækst og hjælpeandel i Afrika 1990-2004



Figur 4b. Punkterne i boksen på figur 4a

Tallene for vækst og hjælp er tegnet på figur 4a, der giver et godt indtryk af, hvad det vil sige, at to variable er uafhængige.¹⁷ Figuren har som nævnt en del ekstreme værdier, der skyldes ekstraordinære omstændigheder. Derfor bør man måske nøjes med at betragte den boks, der er indsat på figuren. Det er gjort på figur 4b, hvor punkterne dog stadig ikke har en synlig sammenhæng. I begge tilfælde er korrelationerne negative, men insignifikante. Læseren kan også se, at det ikke gør nogen synderlig forskel om boksen gøres lidt større eller mindre. Se også Appendix 3 for systematiske beregninger af effekten af udeladelser af 1, 2, 3 ... eksterne observationer.

Jeg vil bede læseren om at se rigtig grundigt på figur 4 og overveje, hvad det er, der foregår, når man fra disse data »beviser«, at hjælp virker eller hjælp skader! Det kan man naturligvis gøre. Det er vi økonomer faktisk gode til – som straks vil blive demonstreret. Det er derfor bøger som Huff (1954) og Best (2001) kommer i store oplag. Mit budskab er, at man bør kræve en hel del af en model, der udleder et klart resultat af data, der ser sådan ud.

Tabel 7 viser et sæt af de mest basale regressionser mellem disse punkter.¹⁸ Her tillades, at konstanten er forskellig i de tre perioder, medens hjælpe-effekten er tvunget til at være den samme. Det giver et rimeligt effektivt estimat af effekten. De fire yderste venstre talkolonner i tabellen giver estimaterne af hjælpe-effekten. Der er prøvet både hjælp, hjælp tidsforskudt en periode bagud og de to variable kvadreret.¹⁹

Tabellens bundlinje er den simplest mulige analyse af koefficienternes robusthed – den viser, om disse nært beslægtede modeller giver nogenlunde det samme resultat. Det ses, at de fire variable for hjælpen giver resultater, der i snit er ganske nær ved nul, og som ikke udviser noget tegn på robusthed – de ser kort sagt ud præcis, som man kunne forvente fra figur 4. Hjælpe-variable forbedrer i snit den

justerede forklaringsgrad MR^{2j} med 0,009 – det kunne dårligt være mindre. Dvs at u-landshjælp mangler *robusthed og forklaringskraft* overfor væksten.

Desuden er effekten af indkomst medtaget. I bundlinjen er den på 2,6. Beregnes dens marginale forklaringsgrad, er den på 0,040. Det er ikke en stor effekt, der forklarer meget af variationen i data, men den er næsten altid signifikant og den er robust. De afrikanske lande er inde i en *klar divergens*.²⁰

Blandt 16 estimater er der ofte et par stykker, der er signifikante på 5 % niveauet – det er der også her. Es 12 er et pro-hjælp resultat i stil med Hansen og Tarp (2000); men resultatet skifter fortegn, hvis man fjerner *outliers*, se Es 14. Så har man et anti-hjælp resultat, som forudset af Bauer (1971). Det er klart, at hvis man polerer lidt på et af disse resultater ved et skønsomt udvalg af kontrolvariable, og en mere omhyggelig behandling af outliers, o.l. kan man få en model frem, der ser fin ud, og som viser enten det ene eller det modsatte.

Tabellen viser altså, at hjælpe-effekten er svag og usikker. Dette resultat er helt i overensstemmelse med litteraturen. De mange forsøg har ikke givet en robust model med et klart resultat. Tabel 7 og figur 4 viser hvorfor: Data har ingen forbindelse; men supplerer man med kontrolvariable, kan man få, hvad man vil, så vi konkluderer:

Der er ikke fundet belæg for, at de sidste 15 års hjælp til Afrika har haft en positiv effekt på den økonomiske udvikling, men heller ikke for, at den er blevet skadet.

4. Regeringsførelse 1: Hjælp og korruption

Man hører ofte, at hjælpen gavner god regeringsførelse. Der er skrevet meget om de gode hensigter, vi donorer har på disse områder, og om hvad vi håber at opnå. I det følgende operationaliseres ved at analysere hjælpens effekt

Tabel 7. Væksten forklaret af hjælpen, indkomst og tidsperioden

	Estimat Nr	Estimatet af hjælpe-effekten H	H ²	H ₋₁	H ₋₁ ²	Indkomst Log bnp	Tre tidsperioder P1 P2 P3			Forklaringsgrad R ^{2j}	MR ^{2j}	N
Alle	Es 1	-0,004 (85)					-1,19 (11)	2,17 (0)	1,33 (5)	0,089	-0,007	128
	Es 2	-0,003 (95)	-0,000 (99)				-1,19 (19)	2,17 (1)	1,33 (11)	0,081	-0,014	128
	Es 3	0,007 (74)				2,77 (3)	-9,79 (1)	-6,26 (11)	-7,14 (7)	0,117	-0,006	128
	Es 4	0,068 (23)	-0,001 (24)			3,53 (1)	-12,79 (1)	-9,09 (5)	-10,05 (3)	0,119	-0,004	128
Boks	Es 5	-0,013 (22)					-0,23 (56)	1,80 (0)	1,50 (0)	0,153	0,004	118
	Es 6	-0,040 (13)	0,000 (26)				0,08 (87)	2,04 (0)	1,78 (0)	0,155	0,006	118
	Es 7	-0,006 (58)				1,78 (1)	-5,79 (1)	-3,65 (8)	-3,97 (6)	0,197	-0,005	118
	Es 8	0,000 (100)	-0,000 (83)			1,86 (2)	-6,10 (2)	-3,95 (12)	-4,27 (9)	0,190	-0,012	118
Alle	Es 9			0,026 (20)			-1,68 (2)	1,59 (3)	0,95 (17)	0,103	0,005	127
	Es 10			0,094 (6)	-0,001 (13)		-2,42 (0)	0,84 (34)	0,34 (67)	0,113	0,014	127
	Es 11			0,035 (9)		3,08 (1)	-11,16 (0)	-7,79 (4)	-8,44 (3)	0,139	0,014	127
	Es 12			0,161 (0)	-0,001 (1)	4,33 (0)	-16,35 (0)	-12,96 (0)	-13,35 (0)	0,182	0,056	127
Boks	Es 13			-0,005 (82)			-0,46 (32)	1,70 (0)	1,51 (0)	0,161	-0,008	108
	Es 14			-0,237 (0)	0,007 (0)		0,75 (19)	3,06 (0)	2,81 (0)	0,237	0,069	108
	Es 15			0,028 (26)		2,17 (0)	-7,51 (0)	-5,30 (3)	-5,42 (2)	0,223	0,002	108
	Es 16			-0,152 (10)	0,005 (4)	1,25 (13)	-3,68 (22)	-1,38 (65)	-1,57 (59)	0,247	0,026	108
Gennemsnit P-værdi		0,001 (93)	-0,000 (63)	-0,006 (90)	0,003 (32)	2,60 (0)	-4,97 (0)	-2,19 (10)	-2,67 (5)		0,009	

Noter: Der bruges 4 variable for hjælp: Hjælpen, H , og hjælpen tidsforskuet en periode bagud, H_{-1} , og begge variable kvadreret. De tre tidsperioder er: P1 1990/94, P2 1995/99, P3 2000/04. Estimer med H_{-1} bruger også data for P0 1985/89. Vækst og hjælp er 5 års gennemsnit for disse perioder, hvis der er mindst 4 observationer. $\log bnp$ er fra året før hver periodes starter, dvs. for P1 er det 1989. Forklaringsgraden R^{2j} er justeret for antal frihedsgrader. MR^{2j} er forbedringen i R^{2j} i forhold til den samme regression uden H-variable. Er MR^{2j} negativ, er reduktionen i R^{2j} som følge af, at der bruges frihedsgrader, større end den forbedring hjælpe-variablene giver. Under hvert estimat er et heltal i parenteser – det er estimatets P-værdi i %. Den er sandsynligheden for at få den angivne koefficient ved et tilfælde. Er P-værdien 5 eller mindre, er estimatet signifikant, og det er skrevet med fed skrift. Alle regressioner er kørt som stakede OLS, der ikke kræver at samplen er balanceret. Tabellens bundlinje er gennemsnittet af alle estimater i søjlen. Deres stabilitet, målt med P-værdien af deres afvigelse fra nul, er det simpleste mål, der findes, for effektens robusthed. Den skulle gerne være under 5.

på korruption og demokrati. De to datasæt, der bruges for regeringsførelsen, har begge de afrikanske lande i den dårlige ende. Paldam og Gundlach (2007) argumenterer, at det meste af kausaliteten går fra indkomst til regeringsførelse (og ikke den modsatte vej). De analyser, der vil blive henvist til, viser at den dårlige regeringsførelse kan forklares fuldt ud af de afrikanske landes fattigdom. De er korrupte og har en lav demokratigrad, fordi de er fattige, ikke fordi de er afrikanske. Dette afsnit ser på hjælpens korruptions-effekt, og næste afsnit ser på dens demokrati-effekt.

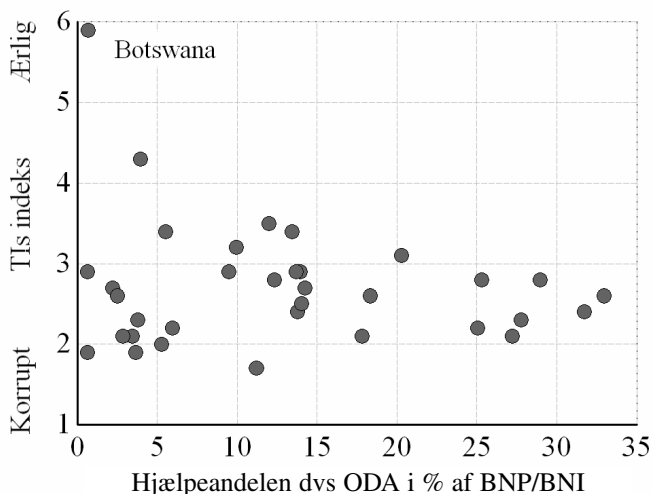
Der findes ikke mindre end 17 forsøg på at lave årlige sammenligninger af korruptionen i mange lande. Nogle af disse tal laves af firmaer, der rådgiver virksomheder, der ønsker at investere i andre lande. Andre laves af forretningstidsskrifter, eller multinationale meningsmålingsinstitutter. De bruger forskellige teknikker, og definerer korruption lidt forskelligt, men de finder alligevel næsten det samme mønster.²¹ Den internationale NGO, *Transparency International* (netkilder), sam-

menfatter alle disse mål til TI's korruption-indeks. Det anvender en skala fra korruption til ærlighed med 10 som maksimum for »perfekt« ærlighed.

TI's indeks startede 1995 med tal for 41 lande. Heraf var der ikke et i Afrika. I 2002 var der 14 afrikanske lande. Rapportering for 2005, bringer data for 159 lande, hvoraf 37 er afrikanske. Der mangler dog de andre data for 3 af disse lande, så analyserne omfatter kun 34 lande.

De ti ærligste lande har et gennemsnit på 9,3.²² Et fuldkomment korrupt land får 0, men så korrupt er intet land. De ti korrupteste lande har et gennemsnit på 1,9.²³ Så mellem top og bund er der 7,4 TI-points. De afrikanske lande ligger på i gennemsnit 2,6, så de er nær bunden – der er da også 6 afrikanske lande på top-ti listen for korruption.

Der findes altså ganske gode tal for korruptionsgraden for mange lande. Alligevel er der næsten ingen analyser af u-landshjælpens ef-



Note: TI's indeks er for 2005, hjælpeandelen er gennemsnitsværdien 1999/04.

Figur 5. Korruption og hjælp i Afrika

Tabel 8. TI's korruption-indeks forklaret af hjælpen og andre variable

Estimat Nr	Variable for hjælp H	H^2	Indkomst Log bnp	Botswana	Konstant	Forklaringsgrad R^2	MR^{2j}	N
Es 17	-0,014 (31)				2,90 (0)	0,002	0,002	34
Es 18	-0,002 (85)			3,26 (0)	2,64 (0)	0,485	-0,016	34
Es 19	0,023 (10)		2,16 (0)		-4,09 (1)	0,399	0,035	34
Es 20	0,022 (4)		1,53 (0)	2,54 (0)	-2,23 (7)	0,663	0,039	34
Es 21	-0,025 (63)	0,000 (84)			2,94 (0)	-0,029	-0,029	34
Es 22	0,039 (31)	-0,001 (27)		3,43 (0)	2,44 (0)	0,490	-0,011	34
Es 23	0,050 (24)	-0,001 (50)	2,23 (0)		-4,42 (1)	0,388	0,025	34
Es 24	0,080 (1)	-0,002 (5)	1,62 (0)	2,73 (0)	-2,80 (2)	0,695	0,071	34
Gennemsnit P-værdi	0,022 (12)	-0,001 (14)	1,88 (0)	2,99 (0)	-0,33 (79)		0,015	

Note: TI's korruption-indeks er et ærlighed-indeks, dvs. det går op, når korruptionen falder. Indeks er for 2005, og hjælpeandelen er et gennemsnit for 1999-2004, Log bnp er fra 2001, det sidste år i Maddison (2003). Variablen for Botswana er 1 for dette land og ellers 0. Se i øvrigt tabel 7. En tilsvarende tabel er beregnet for TI's indeks for 2006. Den afviger ikke væsentligt.

fekt på korruptionen. Hovedartiklen på området er Alesina og Weder (2002), der konkluderer, at sammenhængen er svag.

Figur 5 viser tallene for TI's korruption-indeks og hjælpen. De skulle gerne vise en positiv samvariation, men som det ses, er der meget lidt sammenhæng i disse tal. Her er der ingen ekstreme observationer for hjælpeandelen. Den eneste ekstreme observation er, at Botswana har meget lidt korruption. Det kontrolleres der for med en særlig variabel, der er 1 for dette land og nul for alle andre. Den er naturligvis altid signifikant, og meget robust.

Tabel 8 giver otte analyser af hjælpe-effekten på TI's korruptionsindeks. Det første, der er grund til at bemærke, er, at MR^{2j} på bundlinjen er på 0,015. Hjælpen giver altså et meget lille bidrag til at forstå det internationale mønster i korruptionen. Her forstærkes resul-

taterne af modkausalitet, så de ser bedre ud, end de er, jf tabel 3. Hjælpen er derfor tidsforskudt, så ærligheden i 2005 forklares af hjælpen 1999/04. Det fjerner formentlig det meste af modkausaliteten. De fleste estimater i tabel 8 af effekten er små og insignifikante, men når man både kontrollerer for indkomst og for Botswana, får man (Es 20) en signifikant effekt for hjælpen på 0,022, som også er resultatet på bundlinjen.²⁴ Det er dog et resultat uden robusthed. Indkomst (log bnp) er altid signifikant – i Afrika ligesom for alle lande – og her er resultatet robust.

En korruptionseffekt på 0,022 betyder, at den gennemsnitlige hjælp på 14 % reducerer korruptionen med 0,3 TI-points. Der kan dog være lidt modkausalitet med i disse tal, så det er måske lidt mindre. En forskel på 0,3 point svarer til forskellen mellem Sverige (9,2) og Danmark (9,5). Det er en forskel, der er så lille, at den er svær at observere.

Hvis donorlandene kunne holde det, de finansierer, fri for korruption, og hvis den ikke vokser andetsteds i økonomien, vil effekten af 14 % hjælp være på 0,9 point i det gennemsnitlige afrikanske land.²⁵ Man opnår altså ikke en sådan forbedring, men højst en tredjedel heraf.

Konklusionen er derfor i overensstemmelse med litteraturen: *Der er måske en lille effekt, men den er forbløffende lille i betragtning af, at donorerne finansierer 14½ % af de aktiviteter, der udgør landenes BNP.*

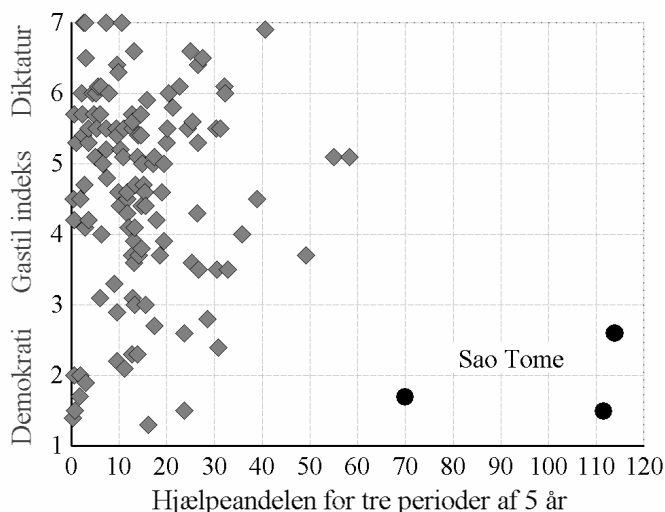
5. Regeringsførelse 2: Hjælp og demokrati

Det andet mål, man har for god regeringsførelse, er demokratigraden. Der findes flere demokrati-indeks, men de viser heldigvis næsten det samme mønster. Se Paldam (2006b) for en oversigt over, hvordan dette mønster ser ud, hvordan de forskellige indeks er lavet etc. Der er kun offentliggjort én større statistisk analyse af, hvordan hjælpen påvirker demokratiet, Knack (2004). Den når en klar konklusion: Der er ingen sammenhæng.

Det mest veldokumenterede demokrati-indeks er Gastil-indekset fra Freedom House i New York (netkilder). Det bruger en skala, der går fra 7 for perfekt diktatur (Nordkorea og Saudi Arabien) til 1 for perfekt demokrati (de nordiske lande). Det er altså en diktatorskala, hvor den ønskede effekt af hjælpen er negativ.

Der er tal for næsten alle de afrikanske lande for perioden 1990-2005. Medianen for de afrikanske Gastil tal er 5. Fordelingen er skæv nedadtil (dvs i demokratisk retning), så gennemsnittet er 4,6. Der har været en ganske stærk udvikling mod mindre diktatur i Afrika, men det er ikke åbenbart, at denne udvikling har en sammenhæng til hjælpen.

Her er opstillet et sæt af tre 5-års gennemsnit for demokrati-indekset, som tidligere for væksten. De er sammenlignet med tallene for hjælp på figur 6, der viser, at sammenhængen må være svag. Her er tre ekstreme punkter for Sao Tome. Tabel 9 giver et sæt af basis-regressioner. Er de tre punkter for Sao Tome med, er regressionslinjen gennem alle punkter negativ, som ønsket. Men kontrollerer



Figur 6. Demokrati og hjælp i Afrika – de rå tal for tre perioder af 5 år for 45 lande

Tabel 9. Diktaturgraden forklaret af hjælpen, sin initiale værdi og indkomsten

Estimat Nr	Hjælpen H H_t	Initial Gastil	Indkomst Log bnp	Sao Tome	Tre tidsperioder P1 P2 P3			Forklaringsgrad R^2 MR^2		N
Es 25	-0,019 (1)				5,23 (0)	4,86 (0)	4,57 (0)	0,044	0,044	123
Es 26	-0,002 (88)			-2,56 (4)	4,94 (0)	4,66 (0)	4,38 (0)	0,069	-0,008	123
Es 27	-0,020 (8)		-1,95 (0)	-0,76 (54)	11,14 (0)	10,69 (0)	10,43 (0)	0,183	0,015	123
Es 28	-0,005 (38)	0,82 (0)		-0,49 (46)	0,32 (30)	0,75 (0)	0,73 (0)	0,742	-0,001	123
Es 29	-0,008 (20)	0,80 (0)	-0,34 (22)	-0,23 (74)	1,53 (14)	1,92 (5)	1,89 (6)	0,743	0,001	123
Es 30	-0,019 (1)				5,23 (0)	4,96 (0)	4,61 (0)	0,048	0,044	124
Es 31	-0,005 (61)			-2,35 (4)	5,06 (0)	4,73 (0)	4,46 (0)	0,074	-0,006	124
Es 32	-0,014 (18)		-1,47 (0)	-1,55 (17)	9,63 (0)	9,27 (0)	9,01 (0)	0,145	0,006	124
Es 33	0,001 (80)	0,83 (0)		-1,03 (9)	0,24 (43)	0,64 (2)	0,60 (2)	0,742	-0,002	124
Es 34	0,000 (93)	0,82 (0)	-0,14 (58)	-0,97 (12)	0,74 (43)	1,13 (22)	1,09 (23)	0,740	-0,002	124
Gennemsnit P-værdi	-0,011 (4)	-0,007 (13)	0,82 (0)	-0,98 (11)	-1,24 (0)	4,41 (1)	4,36 (0)	4,18 (0)	0,009	

Note: Den forklarede variabel er 5-års gennemsnit af Gastil indekset. De to hjælpe-variable, og indkomsten er som i tabel 7. Desuden bruges Gastil indeksets initiale værdi, dvs værdien for 1989 for gennemsnittet 1990/94. Sao Tome variabelen er 1 for dette land og ellers 0.

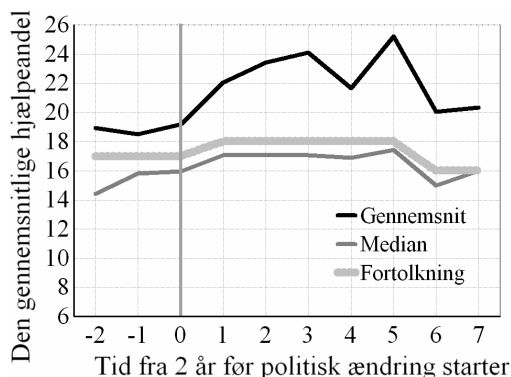
man enten for Sao Tome, for indkomsten eller for det initiale Gastil indeks, er der ingen effekt af hjælpen på demokratiniveauet. Jeg har også analyseret effekten af hjælp kvadreret: Den var insignifikant i alle estimater, og reducerede tilmed effekten af hjælpen. Den marginale forklaringsgrad, MR^{2j} , af de to hjælpevariable til sammen er på 0,009 i tabellens bundlinje.²⁶

Der kontrolleres for det initiale Gastil indeks, fordi politiske systemer har en betydelig inert. De er ofte konstante 5 til 10 år, og så springer de pludselig, når der enten er en revolte eller et kup. Denne egenskab bruges nedenfor. Når estimaterne kontrolleres for det initiale Gastil indeks, giver det så stor en effekt, at effekten af alle andre variable for-

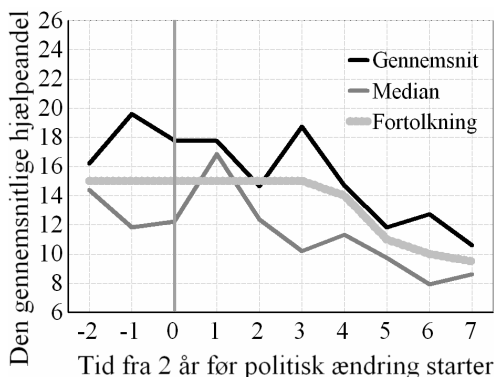
svinder, som nærmere diskuteret i Borooah og Paldam (2006).

Demokrati-indeksets spring tillader os at se, hvordan den modsatte sammenhæng ser ud. Det er gjort ved at gå Gastil indeksene for de 46 lande igennem fra 1986 til 2004 og identificere samtlige frem- og tilbageskridt for demokratiet på 2 point eller mere. Dem er der hhv 21 og 12 af i data (se Appendiks 1). I disse 33 tilfælde er hjælpeandelen fulgt fra 2 år før ændringen starter til 7 år efter. Figur 7 viser, hvad der sker med hjælpen i de to tilfælde.

Medens hjælpen næsten ikke reagerer på demokratiseringer, falder den med ca 7 procentpoint, når der sker en ændring til mere diktatur. Der går en vis tid, før der reageres. Når



Note: Den lysegrå »fortolkning« er et skøn over, hvordan kurven ville se ud, hvis tallene kunne korrigeres for irrelevante forhold. Den sorte kurve på venstre panel er meget påvirket af to små lande, der i perioder har modtaget ekstremt meget hjælp, Guinea Bissau og Sao Tome, så her er fortolkningen nær medianen.



Figur 7. Donorernes reaktion på en politisk ændring på mindst 2 point

Figur 7a. Ændring mod demokrati

Figur 7b. Ændring mod diktatur

tabel 9 bruger en tidsforskydning på 5 år, er der formentlig ikke nogen modkausalitet i de beregnede effekter, og den er næppe heller ret stor i de ikke forskudte beregninger.

Konklusionen er altså igen i overensstemmelsen med litteraturen: *Der er højst en ubetydelig effekt af hjælpen på demokratigraden.*

6. Sammenfatning

Analysen ovenfor har handlet om Afrika. Verdensdelens økonomiske udvikling er trist, som de fleste læsere sikkert forventede. Der er dog et glimt af lys: De mange strukturløsningsprogrammer har haft en vis virkning: De afrikanske landes bnp (det reale BNP per indbygger) er holdt op med at falde og stiger nu igen. De er snart tilbage, hvor de var, lige før oliekrisen brød ud i 1973.

De fundne effekter af hjælpen er deprimerende: Man har lige så lidt belæg for at hævde, at hjælpen skader som gavner udviklingen på det fattigste kontinent. Som nævnt er det let at lave en model, der viser, at hjælpen gavner; men det er desværre lige så let at vise, at den skader. Hjælpen har også kun en ubetydelig og usikker effekt på regeringsførelsen.

Dette er vist med de simplest mulige metoder. Mine literaturstudier og andre beregninger viser, at dette sure resultat generaliserer. Der er ikke fundet en model, som har vist sig robust overfor uafhængig replikering – af andre forfattere på andre data – som viser noget andet end det, jeg har vist med mine forklarede metoder.

Det betyder, at spørgsmålet i artiklens overskrift nu kan besvares: Mere hjælp til Afrika vil hverken medføre en hurtigere udvikling eller en bedre regeringsførelse. I hvert tilfælde, hvis vi ikke finder på en ny måde at hjælpe på.

På den anden side sker der i disse år det hidtil største fald i antallet af fattige i verden. Det sker pga højvæksten i verdens to kæmpe-lande og 6-10 andre, der til sammen har næsten 50 % af verdens befolkning. Denne vækst skyldes ikke hjælpen, for de får næsten intet (relativt). Det er ikke kontroversielt, hvad der er årsagen til denne vækst. Den skyldes *kapitalisme og globalisering*.

Der er nu 55 lande med næsten 1 mia indbyggere, der er højindkomstlande. Heraf er

der vel kun 3-4, der er blevet rige pga u-landshjælp, og de er meget små.²⁷ Næsten alle rige lande er blevet det pga kapitalisme og globalisering. Så vi kender nogle nødvendige betingelser for udvikling. Vi ved desværre også, at disse betingelser ikke altid er tilstrækkelige, og at udvikling tager tid.

Var det mon ikke bedre om vi ville begynde at gøre alt, hvad vi kan for at skaffe Afrika noget mere kapitalisme og globalisering? Vi bør frem for alt støtte de udenlandske investeringer i Afrika og reducere alle handelshindringer. Det vil heller ikke være gratis, men mon ikke det ville hjælpe mere? Det kan da i hvert tilfælde ikke hjælpe mindre.

Noter

1. Dette papir er et resultat af et større projekt, der pt. er resulteret i 7 papirer på forskellige stadier af udgivelse. Jeg ønsker at takke mine medforfattere for ideer: Hristos Doucouliagos (Deakin University, Melbourne), Tryggvi T. Herbertsson (Islands Universitet, Reykjavik) og Peter Sandholt Jensen (Økonomisk Institut, Århus).
2. Det er underligt at se, at når en fremragende økonom som Sachs (2005) foreslår en stor forøgelse af u-landshjælpen for at løse verdens fattigdomsproblem, så refererer han ikke til et eneste af de 100 studier af hjælpens effektivitet. Det gør derimod Easterly (2006) i sin nye meget hjælpekritiske bog.
3. Det har været kendt siden 1970. Det er med jævne mellemrum blevet bekræftet (senest af Rajan og Subramanian, 2005) og Herbertsson og Paldam (2005). Doucouliagos og Paldam (2006a-c) er den hidtil største gennemgang af hele litteraturen, se Paldam (2006a).
4. Der er en omfattende litteratur om vækst og konvergens, der handler om, hvad der får fattige lande til at hale ind på de rige. Grundbogen på dette område er Barro og Sala-i-Martin (2003), og de 1800 sider i *The Handbook of Economic Growth* (Aghion og Durlauf, 2005) forsøger at dække alt hvad der er relevant. I disse bøger nævnes u-landshjælp overhovedet ikke.
5. Her får man desværre let den tanke, at når man slår plat og krone for at få krone, så får man det tit. Her virker politikken faktisk efter sit formål i halvdelen af tilfældene. Så nu gælder det bare om at finde betingelsen for at få krone. Det er let, hvis skal forklare fx 10 kast ex post, og man prøver tilstrækkelig mange potentielle betingelser, men hvis man så skal lave en uafhængig replikation, er det en anden sag!
6. Når man studerer hele denne forskningsprocess i sammenhæng, viser det sig, at de offentliggjorte resultater har en klar asymmetri. Forskerne har kviet sig for at offentliggøre negative resultater, så der er mange flere positive end negative resultater, men efterhånden som der kommer flere og flere data, bliver resultaterne stadig dårligere. Hvis man tror, at givere og modtagere lærer af deres erfaringer er det utroværdigt, at vi bliver dårligere og dårligere til at give hjælp.
7. WDIs tal for BNP og BNI er normalt de samme.
8. TSIV er to trins regressioner, hvor man i første trin *instrumenterer* de variable, der har det potentielle kausalitetsproblem – dvs hjælp og hjælp kvadreret – ved hjælp af laggede hjælpevariable, og de øvrige variable i relationen. De heraf beregnede versioner af de problematiske variable bruges så som de modkausalitetsrensede versioner af de forklarede variable i andet trin.
9. Hvis man ikke normerer og beregner standard afvigelsen på de 45 logaritmiske indeks, fås en kurve, der stiger svagt fra 1950 til 87 – herefter begynder den at stige stærkt. Der er σ -divergens i Afrika, jf note 20.
10. Maddisons data har tal for 153 lande i 1950 og 2001. Af dem er der 14 + 2, der er gået tilbage. Af de 14 er de 10 i Afrika, jf Appendix 1. De sidste 4 er Haiti, Afghanistan, Irak og Nicaragua. De 2, der er i en anden kategori, er Qatar og Kuwait, hvor olieproduktionen ikke har holdt trit med den kraftige indvandring.
11. Maddisons data dækker to »afrikanske« lande uden for Afrika: Haiti og Jamaica. De falder i Kv 1 og Kv 3.
12. Ækvatorialguinea har meget høje vækstrater de sidste 10 år pga store oilefund, men er dog ikke med i de fleste analyser, da de fleste data har store huller.
13. Det er ikke formålet med denne artikel at analysere Afrikas økonomiske historie, så jeg skal ikke forsøge at undersøge, hvor stærke de fire faktorer er relativt.
14. SA'er er en politikpakke, der omfatter liberaliseringer, privatiseringer og sociale kompensationer. Disse politikker blev udformet af IMF og Verdensbanken sammen med landene, se Paldam (2000).

15. For de fleste afrikanske lande rapporterer WDI de samme tal for BNI og BNP.
16. De to sæt kurver på figur 2 a og b er sat sammen i en fælles figur p 40 i Easterly (2006).
17. De rå tal for hjælp til alle u-lande ser lige sådan ud. Se Paldam (2005b).
18. Estimaterne ES 1-8 er reestimeret med TSIV i Appendix 3.
19. Den kvadrerede hjælp tager sig af de ekstreme værdier. 15 papirer, bruger denne ide. En del af disse papirer får en negativ effekt af den kvadrerede hjælp, og det giver så en positiv effekt af hjælpen. Det er dog også tit omvendt, som det fremgår er det en meget usikker effekt. Se også Jensen og Paldam (2006).
20. Barro og Sala-i-Martin (2003) definerer flere divergens-begreber: Der er absolut β -divergens i en landegruppe, hvis effekten af indkomst er positiv i vækstligninger som i tabel 7. Der er σ -divergens, hvis den relative middelspredning stiger i bnp-serierne i landegruppen, jf noten til figur 1. De afrikanske lande divergerer efter begge begreber.
21. Der er kommet en del analyser af disse tal, se fx Treisman (2001), Paldam (2002) og Lamsdorf *et al* (2005). De inddrager ikke hjælpen.
22. Det er Østrig, Australien, Norge, Schweiz, Sverige, Singapore, Danmark, New Zealand, Finland og Island.
23. Det er Bangladesh, Tchad, Haiti, Turkmenistan, Myanmar, Elfenbenskysten, Ækvatorialguinea, Nigeria, Angola og Etiopien.
24. Es 24 tyder på, at denne effekt er ikke-lineær, men effekten af den kvadratiske hjælp er ikke ret troværdig, i betragtning af resultaterne af sektionerne 3 og 5.
25. Antag at hjælpesektoren har størrelsen $H = 14\%$ svarende til hjælpen, og at donoren, D , ønsker at gennemføre sit eget høje ærlighedsniveau $K_D = 8$ i hjælpesektoren, hvor niveauet er på det afrikanske gennemsnit $K_A = 2,6$. Donoren har en vis magt, π , i hjælpesektoren, til at gennemføre sit ønske. Er $\pi = 0$ kommer D ikke nogen vegne, K_A forbliver på 2,6. Er $\pi = 1$ kan D gennemføre, at K_A bliver 8 i hjælpesektoren ligesom hjemme i D . Korruptions-effekten er nu $(H\pi/(1-H\pi))(K_D - K_A)$. Indsættes de nævnte størrelsesordener i formelen ses, at effekten stiger næsten lineært fra 0 fra $\pi = 0$ til 0,9 for $\pi = 1$. See Paldam (2005a).
26. ES 25 til 27 er efterregnet med TSIV i Appendix 3. Simultanitetsbiaset viser sig at gå den modsat-

te vej af det forudsete, men alle effekter er stadig forsvindende små.

27. Det er lande som Grønland, de Hollandske Antiller ol., men her taler vi om hjælp på 30-60'000 kr pr indbygger pr år i 50 år. Der var desuden et par af de asiatiske tigre, der fik 5-6% i hjælp i 5-10 år, før de kom i gang med at vokse, men der er vist intet studium, der viser, at denne hjælp har betydet ret meget for deres vækst.

Henvisninger

- Aghion, P., Durlauf, S., eds., 2005. *Handbook of Economic Growth*. North-Holland, Amsterdam
- Alesina, A., Weder, B., 2002. Do corrupt governments receive less foreign aid? *American Economic Review* 92, 1126-37
- Barro, R.J., Sala-i-Martin, X., 2003. *Economic Growth* (2nd ed). MIT Press, Cambridge, MA
- Bauer, P.T., 1971. *Dissent on development: Studies and debates in development economics*. Weidenfeld and Nicolson, London (Bauers vigtigste artikler)
- Best, J., 2001. *Damned Lies and Statistics: Untangling Numbers from the Media, Politicians, and Activists*. University of California Press, London
- Borooah, V., Paldam, M., 2006. Why is the world short of democracy? A cross-country analysis of barriers to representative government. Optaget i *European Journal of Political Economy*
- Doucouliaios, H., Paldam, M., 2006a. Aid effectiveness on accumulation. A meta study. *Kyklos* 59, 227-54
- Doucouliaios, H., Paldam, M., 2006b. Aid effectiveness on growth. A meta study. Optaget i *European Journal of Political Economy*
- Doucouliaios, H., Paldam, M., 2006c. The aid effectiveness literature. The sad results of 40 years of research. Pt arbejdsrapir
- Doucouliaios, H., Paldam, M., 2007. Explaining aid allocation by growth. A meta study. Pt. arbejdsrapir
- Easterly, W., 2006. *The white man's burden. Why the West's efforts to aid the rest have done so much evil and so little good*. Oxford UP., Oxford, New York
- Hansen, H., F, Tarp, F., 2000. Aid effectiveness disputed, *Journal of International Development* 12, 375-398, Også 103-128 i Tarp, F., Hjertholm, P., eds. *Foreign aid and development, Lessons learnt and directions for the future*. Routledge, London
- Herbertsson, T.T., Paldam, M., 2005. Does develop-

- ment aid help poor countries catch up? An analysis using the basic relations. Arbejdsrapport
- Huff, D., 1954. *How to lie with statistics*. W.W. Norton (Flere oplag, på dansk 1964)
- Jensen, P.S., Paldam, M., 2006. Can the new aid-growth models be replicated? *Public Choice* 127, 147–175
- Knack, S., 2004. Does foreign aid promote democracy? *International Studies Quarterly* 48, 251–266
- Lambsdorff, J.G., Taube, M., Schramm, M., red., 2005. *The New Institutional Economics of Corruption*. Routledge, London and New York
- Maddison, A., 2001. *The World Economy: A Millennial Perspective*. OECD, Paris
- Maddison, A., 2003. *The World Economy: Historical Statistics*. OECD, Paris
- Paldam, M., 2000. Strukturtilpasninger i øst og syd, Kap 11, pp 317-348 i Hjort-Andersen, C., red., *Udviklingslinjer i økonomisk teori*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, Kbh
- Paldam, M., 2002. The cross-country pattern of corruption: Economics, culture and the seesaw dynamics, *European Journal of Political Economy* 18, 215–40
- Paldam, M., 2005a. Er der en sammengæng mellem u-landshjælp og korruption? Konferenceinlæg
- Paldam, M., 2005b. A look at the raw data for aid and growth. (baggrundspapir)
- Paldam, M., 2006a. Hjælper udviklingshjælpen. *udenrigs* 4 2005, 62-75
- Paldam, M., 2006b. Mønstret i demokratiets udbredelse i verden. *Økonomi og Politik* 79, 33-50
- Rajan, R.G., Subramanian, A., 2005. Aid and growth: What does the cross-country evidence really show? IMF WP No, 05/127, June
- Sachs, J., 2005. *The End of poverty. How We Can Make It Happen in Our Time*. Penguin Books, London
- Treisman, D., 2000. The causes of corruption: A cross-national study. *Journal of Public Economics* 76, 399-457

Netkilder

- Forfatterens hjemmeside: <http://www.martin.paldam.dk>.
hvorfra de ikke offentliggjorte papirer kan nedtages
- Freedom House: <http://www.freedomhouse.org>
- Transparency International:
<http://www.transparency.org/>
- WDI, World Development Indicators:
<http://devdata.worldbank.org/dataonline/>

Bistand til privatsektorudvikling – erfaringer og forskellige tilgange

Af Henrik Schaumburg-Müller, lektor,
Centre for Business and Development Studies, CBS

1. Indledning

Når man ser på udviklingen i flere af de Afrikanske lande syd for Sahara, så kan man godt blive mistrøstig og spørge, om udviklingsbistanden slet ikke har haft nogen effekt? Har bistandspengene været spildt? Når man bare ser på indkomst per indbygger, er der ikke grund til den store optimisme. Lande andre steder i verden, der har fået meget mindre bistand, har været i stand til at sikre sig betydelig større økonomisk vækst. Bistanden til de Afrikanske lande startede i mange tilfælde tilbage i 1960'erne kort efter deres uafhængighed, og med den konstante strøm af udenlandske bistandsmidler er flere af landene blevet afhængig af bistanden for at kunne drive den offentlige sektor.

Nu skal man ikke overvurdere betydningen af den udenlandske bistand for den samlede udvikling i et land, og det ville jo sandsynligvis i de fleste tilfælde ikke været gået bedre uden bistanden, men måske med mindre bistand? Alligevel er det ikke underligt, at man stiller spørgsmålet, om bistanden er blevet givet på den rigtige måde. Meget af bistanden er gået til udbygning af den offentlige sektor og statslig produktion af varer og tjenesteydelser. Den neoliberale bølge i 1970'erne og senere erfaringerne fra de asiatiske landes håndtering af globaliseringens stigende krav til konkurrenceevne, har rejst

spørgsmålet, om det ikke ville være mere hensigtsmæssigt at styrke udviklingen af erhvervslivet og de private virksomheder i stedet for ensidigt at finansiere udbygningen af staten for at opfylde de valgte udviklingsmål. Det er derfor ikke helt forkert at sige, at de seneste årtiers stigende fokusering på privatsektorudvikling må ses som en reaktion på de manglende resultater ved at koncentrere bistanden om udbygning af den offentlige sektor.

Er udviklingen af den private sektor så nøglen til økonomisk udvikling og reduktion af fattigdom i ulandene? Det synes nu at være opfattelsen i mange bistandsorganisationer og blandt ulandenenes regeringer. Der er flere grunde til en sådan antagelse, ikke mindst fordi andre strategier over tid har vist deres begrænsninger, og fordi udviklingen af den private sektor i mange udviklingslande hidtil har været holdt nede af nationale regeringer og forsømt af det internationale bistandssamfund. Det er i den private sektor, der skabes produktiv beskæftigelse, og hvor innovationer skabes og bringes til udfoldelse, så værdiskabelsen forøges og produktiviteten stiger. Udviklingsstudier har gennem lang tid interesseret sig for industrialisering og i bølgen af strukturreformer har ikke mindst de internationale organisationer satset på at få markederne liberaliseret. Men fokuseringen har været på de frie markeds kræfter og langt mindre på

virksomheden. Men hvad skal der til for at få virksomheden til at fungere og udvikle sig?

Det er derfor, vi i denne artikel vil undersøge og diskutere spørgsmålene om, hvorfor der er grund til yde støtte til den private sektors udvikling, hvordan gør man det og med hvilke virkninger? Det skal med det samme siges, at selv om det nu er muligt at se på en række forskellige erfaringer, er det endnu for tidligt at give entydige svar på virkningerne af at yde bistand til ulandenes privatsektorstrategier, fordi den mere systematiske gennemførelse af disse strategier endnu ikke kan siges at være tilendebragt.

I de efterfølgende afsnit vil der først blive set på rationalet bag privatsektorudvikling i en udviklingsmæssig sammenhæng. Dernæst vil vi se på resultaterne af nogle evalueringserfaringer af støtte til privatsektorudviklingsaktiviteter. Dette fører frem til en teoretisk baseret analyse og diskussion af baggrund og indhold af aktiviteter til støtte af privatsektorudviklingen. Efterfølgende vil der på det teoretiske grundlag blive set på indholdet af en række ulandes privatsektorstrategier, og endelig bliver der konkluderet i forhold til artiklens overordnede spørgsmål.

2. Rationalet for privatsektorudvikling som udviklingsstrategi

Tiltroen til privatsektorudviklingens potentielle har ført til en stigende interesse for nye strategier og bistandsinitiativer ikke mindst drevet af de internationale institutioner og bilaterale bistandsorganisationer. Drevet ud fra ønsket om at kunne anbefale nye og mere effektive strategier end de forudgående strukturtilpasningsreformer under »Washington Consensus«, der var dårligt tilpassede til vilkårene i de enkelte lande og viste manglende udviklingsmæssige resultater i Afrika. Simple og ukontrollerede privatiseringsløsninger havde vist deres begrænsninger og katastrofale resultater i Rusland (Stiglitz 2003). Med den nye enighed i Verdensbanken og i FN-sy-

stemet om at reduktion af fattigdom er det overordnede udviklingsmål, har der været stor tiltro til, at en mere strategisk tilgang til privatsektorudvikling var vejen frem.

At udviklingen af erhvervslivet og de private virksomheder skulle være en effektiv måde at nå udviklingsmålene om økonomisk vækst og ikke mindst reduktion af fattigdommen, hviler på en række simple antagelser. Disse antagelser er (1) at fattigdomsreduktion opnås effektivt gennem økonomisk vækst, (2) at økonomisk vækst mest effektivt opnås gennem den private virksomheder, der opererer i fri konkurrence på veletablerede markeder, og (3) at staten og udviklingsbistanden effektivt kan støtte denne udvikling (Gibbon & Schulpen 2001; Kragh m.fl. 2000).

Støtte til privatsektorudvikling skal ikke ses som en traditionel understøttelse af en bestemt økonomisk eller social sektor. Privatsektorudvikling drejer sig om principper og betingelser for økonomiens organisering, hvor privat virksomhed og risikodrevne investeringer driver udviklingen (OECD 1995).

Dermed bliver det også forholdsvis svært klart at afgrænse, hvad man kan anse for bistand til privatsektorudvikling. Mange og ret forskellige bistandsinterventioner kan siges at støtte privatsektorudvikling. Dette viser sig klart, hvis man prøver at opgøre privatsektorbistandens andel af den danske bilaterale bistand der i 2005 samlet beløb sig til kr. 7.119 millioner. Ser man på den bilaterale bistands hovedkategorier i Danida årsrapport, kan man i en forholdsvis snæver definition medregne følgende aktiviteter (2005 beløb i millioner kroner):

1. Privat Sektor Programmet m.v. (nu B2B programmet)	171
2. Blandede kreditter	270
3. Støtte til de produktive sektorer industri, handel og turisme	210
Ialt	651

De 651 millioner kroner svarer til lige godt 9% af den bilaterale bistand, hvilket ikke forekommer at være en større satsning. Men som sagt er afgrænsningen svær, for bistanden til andre økonomiske sektorer som landbrug, skovbrug og fiskeri til i alt 629 millioner kr. i 2005 kan for en stor dels vedkommende også ses som støtte til privatsektorudvikling, og det samme kan i stor udstrækning bistanden til økonomisk infrastruktur på i alt 1.042 millioner kr., hvor ikke mindst støtte til vej anlæg og elektrificering vejer tungt. Dog er den bilaterale bistand fortsat koncentreret om de traditionelle sociale sektorer og infrastruktur, der udgør 2.909 millioner kroner i 2005.

3. Evalueringserfaringer

Tilbage til spørgsmålet om privatsektorbistanden virker? For at svare på det spørgsmål, er det nærliggende at se på, hvad der er lavet af evalueringer. Her er status den, at der faktisk er gennemført en hel del, men lad det være sagt med det samme: de synes langt fra at give svar på om privatsektorbistanden er et effektivt redskab til at skabe øget vækst og reducere fattigdom. Hertil har det meste af bistanden på området endnu ikke fungeret i tilstrækkelig lang tid til, at man kan gå ind i den type af undersøgelser. De eksisterende evalueringsrapporter undersøger primært, om bistanden har nået sine mål for aktiviteter og ikke mindst om de planlagte interventioner har været hensigtsmæssigt planlagt og gennemført.

Det vil være for omfattende her at forsøge at opsummere alle evalueringserfaringer og -konklusioner. I stedet vil vi se på nogle diskussioner og resultater fra særlig udvalgte evalueringer. Men først opsummeres kort de konklusioner som Schulpen & Gibbon (2001) når frem til efter at have set på et større antal evalueringer fra seks donorlande:

- Interventionerne mangler ofte klare målsætninger, og der er en manglende sam-

menhæng til organisationernes udviklingsmålsætninger.

- Private organisationer, der gennemførte interventionerne, har ikke sammenfaldende mål og mangler kapacitet.
- Der mangler gennemsigthed i valget af partnere og lande for gennemførelsen af interventionerne.
- Generelt lægges der for stor vægt på simple overførsler af udstyr eller træningsmoduler, og der mangler fokus på institutionsopbygning. Denne tendens forstærkes af bistandens binding.
- De fleste interventioner mangler en forankring i de reelle forhold i den private sektor.

Disse konklusioner fremhæver i hovedsagen negative sider af privatsektorbistandens gennemførelse, men siger meget lidt om den virker. De evalueringer der ses på stammer imidlertid tilbage fra aktiviteter i 1990'erne. Det var før, de fleste modtagerlande fik udarbejdet en strategi for privatsektorudvikling, og før donorerne fik udarbejdet deres egne strategier for at støtte privatsektorudviklingen.

For at supplere hvad Schulpen & Gibbon fandt frem til, er der udvalgt yderligere tre evalueringer foretaget efter år 2000. Alle tre evalueringer er karakteriseret ved at de syntetiserer evaluerings resultater fra flere projekter eller programmer, og samtidig forsøger de hver på deres måde, at sige noget mere generelt om bistand til privatsektorudvikling. Den første er en evaluering af den amerikanske bistandsorganisation USAID's »Enterprise Development Project« i fem Centralasiatiske lande (Duca Consulting International 2004). Den anden er Danida's meta evaluering af privatsektor interventioner fra 2004 (Danida 2004). Den sidste er en synteserapport af tre svenske Sida evalueringer (Danielson 2005).

Evalueringen af USAID's »Enterprise Development Project« er den mest traditionelle

evalueringsrapport, idet den dybtgående, men snævert ser på projektaktiviteter og -resultater i forhold til de opstillede umiddelbare resultatmål for projekterne uden at se på de mere vidtgående virkninger af projekterne. Projektet havde fem komponenter der alle drejer sig om at stille forskellige forretningssydelser direkte til rådighed for individuelle virksomheder eller erhvervsorganisationer. Hovedkonklusionen er, at de fem komponenter i varierende grad har nået deres mål. Mere principielt rejser evalueringen imidlertid en kritik af, at disse forretningssydelser er blevet tilbudt virksomhederne frit og dermed principielt har været med til at forvride markedet for forretningstjenesteydelser. Et andet væsentligt resultat af evalueringen er at graden af målopfyldelse for de forskellige komponenter for disse interventioner på mikro-niveau, synes at have sammenhæng med de institutionelle omgivelser.

Sida's synteserapport interesserer sig ikke så meget for resultaterne af interventionerne, men mere for konceptualisering og den teoretiske forståelse af privatsektorbistand. Teoretisk skelnes der mellem interventioner i virksomhedens omgivelser (enabling environment), som altid vil påvirke virksomhedens profitmuligheder, og markedsmæssige restriktioner som hindrer virksomhedernes vækst fordi mulighederne for virksomhedernes markedsadgang er begrænset, markedet ikke giver incitamenter til at øge produktionen (f.eks. på grund af høje transaktionsomkostninger) eller virksomheden ikke har adgang til at anskaffe sig de nødvendige ressourcer. Interventioner i forhold til virksomhedens omgivelser retter sig mod makro og branche (meso) niveauer, mens interventioner på mikro niveauet forsøger at afhjælpe forhold for den enkelte virksomhed. Interventioner på virksomhedsniveauet kan vise sig virkningsløse, hvis ikke forholdene i omgivelserne er på plads. Rækkefølgen af interventioner i hele privatsektorudviklingen kan derfor have betydning for virkningen af den

enkelte donors aktiviteter, ligesom spørgsmålet om, hvor omfattende og sammenhængende de forskellige interventioner er, bliver afgørende for effektiviteten.

Evalueringen ser det som en svaghed, at de gennemførte aktiviteter er isolerede og fortrinsvis foretages på mikro-niveauet, og at Sida ikke har nogen overordnet opfattelse af og strategi for privatsektorudvikling og bistanden hertil. Dette bliver yderligere kritisk fordi organisationen internt har forskellig opfattelse af sammenhængen mellem privatsektorudvikling, økonomisk vækst og fattigdomsreduktion. Der forekommer en opfattelse af, at privatsektor interventioner skal være direkte målrettede mod fattige befolkningsgrupper, men de indirekte sammenhænge mellem virksomhedsudvikling og fattigdom overses. Ligeledes er der i organisationen en diskurs om operationaliseringen af fattigdomsbegrebet og dets mangfoldighed, som gør den kausale relation mellem økonomisk vækst og fattigdomsreduktion problematisk. Dette skaber igen usikkerhed om hvilke privatsektor interventioner, der kan tænkes at fremme de overordnede udviklingsmål.

Danida's meta-evaluering er en samlet vurdering af en meget varieret portefølje af instrumenter for privatsektorudvikling, som Danida har benyttet sig af og som tidligere individuelt har været evalueret.¹ Som i de foregående evalueringer siges der ikke meget om udviklingsvirkningerne, hvilket blandt andet hænger sammen med, at mange af instrumenterne ikke havde nogen klare mål og indikatorer for at måle virkningen af interventionerne. De evalueringer der er gennemført, har derfor været subjektive i deres vurderinger og mest bestået af kvalitative analyser. Manglen på klare mål for interventionerne betyder, at sammenhængen mellem interventionerne og udviklingsmål herunder ikke mindst fattigdomsreduktion ikke har været gjort klart i designet af interventionerne.

Et væsentlig kendetegn ved porteføljen af Danida's instrumenter er, at den har bestået både af interventioner på makro og branche niveau til at forbedre institutionelle og markeds-mæssige forhold i virksomhedens omgivelser og af direkte interventioner på virksomhedsniveau, der i de fleste tilfælde har haft karakter af subsidiering af enkelte virksomheder. Mens meta-evalueringen gør en del ud af at diskutere effektiviteten af interventioner, der er nært forbundet med udbredelsen af interventionerne, er den ikke så præcis som den svenske syntese-evaluering med hensyn til subsidiering, men søger mere at argumentere for en balance i forholdet mellem makro/branche interventioner og interventioner i forhold til den enkelte virksomhed. Ud over at fastslå, at virksomhedsinterventioner tenderer til at virke for et begrænset udsnit af private virksomheder, så argumenterer meta-evalueringen også for at mikrointerventioner bør koncentreres om aktiviteter, der giver anledning til afledede (spillover) effekter og har katalyserende virkninger for branchen eller erhvervsudviklingen som helhed.

4. Udviklings- og virksomhedsteori

For at få et teoretisk fundament for at diskutere privatsektorudvikling i et udviklingsteoretisk perspektiv er det nærliggende at tage udgangspunkt i industrialiseringsteoriene. Her har stat versus marked domineret debatten. Senest i den neoliberale udformning, der dannede grundlag for de internationale finansielle institutioners strukturtilpasningspolitikker, formuleret under parolen mindre stat og mere marked og udmøntet i omfattende privatiseringer af statslige virksomheder. Stat-marked modstillingen drejer sig grundlæggende om alternative allokeringsmekanismer, hvor marked signalerer en allokering i forhold til udbud og efterspørgsel på konkurrenceprægede og gennemsigtige markeder, som grundlag for økonomisk optimering i et kapitalistisk samfund. Alternativet er statens direkte intervention bestemmende for allokering af ressourcer og produktion.

Men i et perspektiv, hvor det drejer sig om udvikling af virksomheder, er det problematisk at sidestille marked med virksomhed. Stat-marked er et marko perspektiv, mens virksomheden og dens udvikling må analyseres på mikro-niveau. Mens markedet er en allokeringmekanisme, så er virksomheden en aktør, der ikke alene kan forstås ud fra markeds-mæssig profitmaksimering. Dermed kommer der to helt åbenbare forskelle ind i forståelsen af virksomheden i forhold til markedsbegrebet. For det første er virksomheden en aktør med relationer til andre aktører, og disse relationer styres ikke nødvendigvis af markeds mekanismer. De kan være organiseret på andre måder bestemt af de institutionelle forhold. For det andet er virksomheden en aktør, der råder over ressourcer og viden, og den er en lærende organisation, der har mulighed for at erhverve og bruge viden og udvikle sine ressourcer for at nå sine mål.

En direkte inddragelse af det virksomhedsteoretiske perspektiv gøres dog sjældent konsekvent i forhold til privatsektorudvikling, og de bagved liggende teoretiske overvejelser støtter sig i reglen mest til makro-økonomiske overvejelser om at få markederne til at fungere. I et teoretisk perspektiv er der her en klar linie til *institutionel teori*, der beskæftiger sig med forhold i virksomhedens omgivelser, der påvirker dens udvikling. Her ligger forankringen af mange tiltag for privatsektorudvikling. Mens det institutionelle begreb i teorien er omfattende – dækkende både formelle love og reguleringer og uformelle normer, sædvaner og værdier – så er fokus forholdsvis ensidigt på formelle institutioner og offentlig regulering. Dette er væsentlige forhold for virksomhedens valg af strategi under forskellige grader af usikkerhed med hensyn til de institutionelle rammer, den skal operere i, men tiltagene bliver også meget nemt indlejret i en mere ideologisk diskurs om deregulering og statens rolle i udviklingen.

Transaktionsomkostningsteorien ser på for-

hold, der bl.a. påvirker virksomhedens omkostninger med hensyn til indsamling af information og inddækning af risici ved at indgå kontrakter og aftaler. På den måde kan transaktionsomkostningsteori ses som en del af den institutionelle teori. Men transaktionsomkostningsteorien drejer sig i høj grad også om virksomhedens relationer til andre aktører og de hermed forbundne omkostninger og investeringer for valget mellem at gennemføre aktiviteter og transaktioner internt i virksomheden eller lade transaktionerne gennemføre via markedet eller i samarbejde med eksterne partnere. Der ses her på aktivitets-specifikke udgifter og investeringer i aktiver, som forskellige strategiske valg fører med sig. Transaktionsomkostningsteori beskæftiger sig dermed med relationer mellem aktører, og disse relationer inddrages primært i den konventionelle privatsektorudvikling, når det drejer sig om legale spørgsmål om kontrakter og kommercielle tvister og om forbedring af informationer, der får markederne til at virke og formindsker virksomhedens risici.

Endelig kan man vende blikket fra forhold i virksomhedens omgivelser, og i stedet se på virksomhedens interne ressourcer for at fungere og udvikle sig. Med det *ressource base-rede perspektiv* på virksomhedens udvikling ser man på, hvordan virksomheden tilegner sig ressourcer og viden, hvordan den udnytter disse ressourcer og stimulerer intern læring, samt hvordan den videre kan styrke og udvikle ressourcerne i virksomheden. I en privatsektorudviklings sammenhæng vil det betyde tiltag, der kan forbedre virksomhedens adgang til og brug af ressourcer og innovation og styrke dens evne til at lære og udvikle ny viden. Denne type tiltag vil ofte gribe mere direkte ind i virksomhedens interne måde at virke på, og dermed mere direkte rejse en række spørgsmål af normativ karakter om valg og betingelser for interventionerne.

I et privatsektorudviklingsperspektiv må de

teoretiske tilgange ses i en sammenhæng, og det enkelte tiltag kan være knyttet til forskellige teoretiske perspektiver. Det har været foreslået, at de teoretiske tilgange kunne ses sekventielt forstået på den måde, at det i første række var mest relevant at få de institutionelle forhold i virksomhedens omgivelser på plads, før man begyndte at se på virksomhedens transaktionsomkostninger for derefter meningsfyldt at beskæftige sig med virksomhedens interne forhold og udvikling af ressourcer (Hoskisson et al. 2000:263). Samme forfattere har dog senere fundet, at der ikke er meget mening i at anbefale en sådan sekventiel tilgang, da situationen i de enkelte lande er forskellige og komplekse, og der næppe er tale om lineære udviklingsforløb (Wright et al. 2005:22). Denne opfattelse kan siges både at være teoretisk mere omfattende og samtidig mere nuanceret end diskussionerne i evalueringerne herunder den mere teoretisk funderede svenske evaluering (Sida 2004).

5. Privatsektorudviklingsstrategier

Minimalistisk eller målrettet strategi

Donororganisationerne har været enige om det ønskelige i at støtte privatsektorudvikling for derigennem at opnå økonomisk vækst og fattigdomsreduktion, men der er divergerende opfattelser af om midlerne, man kan og bør bruge for at støtte privatsektorudvikling. Denne uenighed bunder i forskelle af teoretisk og politisk karakter. På den ene side står en opfattelse af, at udviklingen bedst støttes ved at få de institutionelle forhold for markeder og investeringer på plads og ikke gå ind med aktiviteter, der direkte forstyrrer konkurrencen eller selektivt støtter virksomheder. Virksomhederne er bedst tjent med, at statens stramme regulering og styring af den private sektor ophører. Denne opfattelse betegnes også som den »ny minimalistiske tilgang« til privatsektorudvikling (Altenburg & Drachenfels 2006). Over for denne anskuelse står en opfattelse af, at opbygning af markedsinstitutioner og nedbringelse af statens

regulering i sig selv ikke er tilstrækkelig, og ikke nødvendigvis løser hverken den private sektors problemer eller fremmer de samfundsmæssige udviklingsmål. Der er brug for en fleksibel og målrettet tilgang, der også kan gå ind med direkte og selektiv støtte.

Den minimalistiske tilgang står Verdensbankgruppen for sammen med andre bilaterale donorer som for eksempel den britiske bistandsorganisation DFID. Vægten lægges her på støtte til at forbedre forretnings- og investeringsklimaet samt at få væsentlige markeder som kapital-, ejendoms- og arbejdsmarkedene til at fungere. Et eksempel på denne tænkning kommer til udtryk i Verdensbankens »World Development Report 2005: A Better Investment Climate for Everyone«, hvor vægten lægges på at få de overordnede institutionelle rammer på plads, mens direkte og målrettede interventioner anses for at skabe ubalancer og konkurrenceforvridning (World Bank 2004). Staten menes ikke i stand til at »vælge vindere«, som kan retfærdiggøre offentlig støtte til erhvervslivet. I dette perspektiv har nationale reformer og deregulering af erhvervslivet fået betydelig opmærksomhed. Det er ikke mindst sket gennem de årlige rapporter »Doing Business«, som i 2007 udgaven på tværs af 175 lande måler graden af erhvervsregulering over en meget bred front (World Bank 2006). Sammenligningen mellem landene skal tjene til at skabe inspiration og incitament for nationale regeringer til at reformere vilkårene for erhvervslivet og nedbringe offentlig regulering. Regulering på de mange forskellige erhvervsområder regnes sammen til et enkelt »Doing Business Index«, hvor f.eks. Singapore, New Zealand og USA ligger i top, mens Congo, Timor og Guinea-Bissau ligger i bunden. Det drivende konkurrenceelement i konstruktionen af indekset er: mindre regulering er bedre!

Over for denne tilgang står en opfattelse af, at statslige institutionelle reformer alene er utilstrækkelige, og at minimering af offentlig re-

gulering ikke nødvendigvis altid er ønskelig. Der er brug for en bredere vifte af tiltag og målrettede initiativer, især hvis man skal støtte små og mellemstore virksomheder og sikre opfyldelse af målsætningen om fattigdomsreduktion. Målrettede initiativer kan for eksempel være prioritering og udvælgelse af bestemte industrier, hvor virksomhederne får adgang til finansiel støtte, innovation og andre ressourcer. Fortalere for en omfattende og målrettet privatsektor udviklingsstøtte finder den minimalistiske tilgang direkte fejlagtig. I den minimale tilgang er det for eksempel vigtigt at sikre ejendomsrettigheder, men på den anden side er der ikke noget belæg for, at det i sig selv får små entreprenører til at udvikle deres virksomheder. Tværtimod kan en markedsræssig og kommerciel institutionalisering af ejendomsrettigheder skabe risiko for salg og køb af aktiver, som de fattige sædvanemæssigt har rådet over. En formel institutionalisering kan føre til, at de små og fattige virksomhedsejere nemmere mister deres adgang til og brug af aktiver og ressourcer. Opbygning af mikro-kredit institutioner, der opererer på markedsvilkår, har fået et betydeligt omfang og vist omfattende fattigdomsreducerende resultater. Men der har vist sig begrænsninger for, i hvilken udstrækning mikro-kredit institutioner har nået de meget fattige, og nok så vigtigt i et erhvervsudviklingsperspektiv så er der kun begrænset belæg for, at mikro-kredit til husholdnings- og småvirksomheder i sig selv er nok til at få disse virksomheder til at vokse og udvikle sig til større privatkapitalistiske virksomheder (Altenburg & Drachenfels 2006). Der skal mere til.

Mest kritisk er fortalere for en mere målrettet strategi over for en konkurrence om at minimere statslig regulering. Mindre regulering er ikke nødvendigvis bedre. Når Georgien for eksempel har mindre regulering af ansættelse og firing af arbejdskraft end Danmark, er det ikke nødvendigvis udtryk for, at arbejdsmarkedet er mere erhvervsvenligt eller velfunge-

rende i Georgien end i Danmark. Tilsvarende argumenter kan gøres gældende i forhold til behandling af kommercielle tvister og regulering af miljøforhold og beskatning. Minimering af regulering er i sig selv ikke ubetinget ønskelig. Det er yderligere et paradoks, at samtidig med bestræbelserne på at minimere national offentlig regulering, sker der en kraftig vækst i international offentlig regulering og private standarder, som store internationale virksomheder pålægger deres underleverandører i ulandene. Selv om disse former for regulering kan anses for at være en fordel for virksomhedernes opgradering, så kan de også være både konkurrencebegrænsende, diskriminerende og hæmmende for virksomhedernes udviklingsmuligheder.

Fortalerne for den fleksible og målrettede støtte til privatsektorudvikling, mener derfor at initiativerne til etablering af markedsinstitutioner og reducere af offentlig regulering ikke kan stå alene. Der er ofte brug for mere selektive og fleksible støtteforanstaltninger for at udvikle de private og især de mindre virksomheder.

Strategierne i et historisk og teoretisk perspektiv

Det er oplagt at se på de forskellige opfattelser af støtte til privatsektorudvikling i forhold til de teoretiske tilgange, der blev fremlagt i foregående afsnit. Men forinden kan der være grund til at se på dem i et bredere udviklingshistorisk perspektiv. Den nye minimalistiske tilgang har grundlæggende sit udgangspunkt i den Anglo-saksiske model for kapitalisme, og overser dermed de mange succesfulde varianter for organisering af en kapitalistisk økonomi, der til forskellige tider har været anvendt rundt om i verden i for eksempel i Japan, Tyskland, Skandinavien, Sydkorea, Thailand osv.

Tilsvarende interessante er de erfaringer, der stammer fra den økonomiske historie. Lige siden den industrielle revolution har økonomi-

er, der skulle indhente landene i front benyttet sig af intervenierende og målrettede industrialiseringsstrategier. England og USA kunne ud fra forskellige forudsætninger i bestemte perioder indadtil følge en mere liberal markedsdriven strategi for udvikling af den private sektor, men det samme har ikke været muligt for andre lande. Foregangslandene var selv gode til at »sparke stigen væk« under efterfølgerne ved udadtil at benytte sig af deres økonomiske magt og indføre protektionistiske foranstaltninger (Chang 2002). I sin artikel »Fallacies in Development Theory« sammenfatter Irma Adelman den velunderbyggede dokumentation af, at der empirisk set ikke kun er en vej og model for erhvervsudvikling, og at industrilande såvel som ulande med succes har benyttet sig af direkte intervention, beskyttet hjemlig industri og målrettet givet støtte til at indhente de førende lande (Adelman 2001). Derfor kan man ikke just sige, at fortalerne blandt donorerne for den nye minimale tilgang til privatsektorudvikling har historien på deres side.

Heller ikke virksomhedsteoretisk har de et solidt fodfæste. Det er klart, at den nye minimale tilgang læner sig tæt op ad institutionel teori. Men det bliver kun til en begrænset forståelse af virksomheden, der primært ser på markedsdannelse, ensartede konkurrenceforhold og regulering. Den ensidige interesse for deregulering er imidlertid ikke bundet op på institutionel teori, men afspejler mest en videreførelse af det neoliberale paradigme. Mere væsentligt, så omfatter den minimalistiske tilgang kun i meget begrænset omfang relationer, der ikke er markedsstyret. Styrkelsen af virksomhedens ressourcer ses alene i et markedsperspektiv med udbud af forretningstjenesteydelser. Teknologioverførsel, innovation og koblinger er næsten fraværende i den minimalistiske tilgang.

6. Ulandenes strategier

Ulandene har gennem lang tid haft mange donorer, der har været interesseret i at støtte

deres privatsektorudvikling. Der har længe været stor interesse for at støtte udviklingen af små og mellemstore virksomheder og finansiere mikro-virksomheder. Siden begyndelsen af 1990'erne har der været stigende interesse for at støtte mere koordinerede indsatser i forhold til den private sektor, og ikke mindst Verdensbankgruppen har argumenteret for, at støtten skulle have en politisk og strategisk forankring. I lyset af den generelle tendens for international bistand hvor der er vægt på partnerskaber og national ejerskab, er ulandene blevet tilskyndet til at udvikle specifikke strategier for privatsektor udvikling integreret i en overordnet national udviklingsstrategi for fattigdomsreduktion.

Sådanne nationale strategier for privatsektorudvikling har været under planlægning og gennemførelse i mange ulande med kraftig støtte fra det internationale donorsamfund til både politikudvikling og gennemførelse af strategierne. I lyset af donorenes store rolle i udformningen, rejser spørgsmålet sig om, hvilken tilgang disse nationale strategier afspejler; den minimalistiske eller den intervernerende og selektive tilgang. Vi vil tage udgangspunkt i strategierne for fire Afrikanske lande: Ghana, Kenya, Tanzania og Uganda. Det er fire lande, der lige for tiden har en ac-

ceptabel økonomisk vækst, men stadig er meget bistandsafhængige (Economic and Social Research Foundation 2006; Government of Ghana 2003; Ministry of Finance 2000; Ministry of Trade and Industry 2006). De er desuden alle blandt Danida's programsamarbejdslande, og i Ghana, Kenya og Tanzania finansierer Danida erhvervssektorstøtteprogrammer. Desuden yder Danida direkte støtte til virksomhedssamarbejdsprojekter i disse lande gennem sit B2B program.

Hvad vi analytisk inden for rammerne af denne artikel kan se på, er hvilken vægt der i strategierne lægges på de forskellige aktiviteter og måder at støtte erhvervslivsudviklingen på. Der tages udgangspunkt i en kategorisering af støtteformer, der inddrager indikatorer, som dels afspejler de to strategiske tilgange til støtte af den private sektor, dels knytter an til de omtalte virksomhedsteorier. Vurderingen af prioriteringerne i strategierne baserer sig alene på de fire landes strategiplaner udarbejdet i perioden 2000 til 2006, og kriterierne for vurderingen har været, hvor omfattende behandlingen af emnet er i strategierne, og hvor konkret aktiviteterne er beskrevet på de forskellige områder.

Man ser, at reformer af offentlige institutio-

Prioriteringer i privatsektorudviklingsstrategier

Støtteform	Ghana 2003	Kenya 2006	Tanzania 2006	Uganda 2000
Fysisk infrastruktur og ICT	Høj	Middel	Høj	Høj
Reformer af offentlige institutioner	Høj	Høj	Høj	Høj
Opbygning af private institutioner	Lav	Middel	Middel	Lav
Udbud af private forretningsservices	Middel		Middel	Lav
Kapitalmarkeds reformer	Høj	Middel	Høj	Høj
International handel og investering	Høj	Middel	Middel	Middel på handel; Ingen på investering
Mikro og SMV støtte	Lav	Høj	Høj	Høj mikro og små fokus
Støtte til innovation og udvikling	Høj	Høj	Høj	Ingen
Støtte til værdikæder og koblinger	Ingen	Lav	Middel	Ingen
Direkte støtte til virksomheder	Lav	Ingen	Middel	Ingen
Sektor prioriteringer og selektiv støtte	Høj	Ingen	Høj	Ingen

ner, kapitalmarkedet og til dels investering i fysisk infrastruktur har høj prioritet i alle fire landes strategier. Men bortset herfra er der mange forskelle landene imellem. Strategien for Uganda indeholder forholdsvis få andre elementer, mens der er mange andre højt vægtede elementer i strategien for Tanzania. På tværs af landene ser der ikke ud at være en systematik i, hvordan de mere direkte og intervenserende støttemuligheder tages i brug. Når der er forholdsvis få elementer i Ugandas strategi, kan det hænge sammen med, at strategien er udformet tidligere end de øvrige. En anden mulig forklaring på forskellene mellem landene kan være, at der er forskellige grupper af donorer, der har bistået ved udarbejdelsen af de nationale strategier og ønsket at yde bistand til bestemte privatsektor aktiviteter. Donorerne holdninger til privatsektorudvikling og prioriteringer må antages at påvirke udformningen af landenes strategier.

Når det gælder om at inddrage de internationale økonomiske relationer i strategierne, har det tilsyneladende generelt ikke særlig høj prioritet. Det kan forekomme mærkeligt, når man realistisk må sige, at det er ad denne vej, meget af teknologioverførslen må forventes at komme fra på områder, hvor landene kan udnytte deres konkurrencemæssige fordele. I en dansk sammenhæng kan man konstatere, at der ikke i strategierne er eksempler på så selektive instrumenter som Danidas B2B program, der finansielt subsidierer internationalt virksomhedssamarbejde. B2B programmet må siges at være et eksempel på en problematisk form for intervention, fordi det er direkte konkurrenceforvridende uden at have en strategisk fokusering, der sikrer prioritering og en udbredelse af fordelene ved samarbejdet til andre end de subsidierede virksomheder.

7. Konklusioner

Spørgsmålet, om i hvilken udstrækning privatsektorudvikling er nøglen til udvikling og fattigdomsreduktion, er ikke besvaret i denne

artikel, men det er blevet påvist, at de nationale og internationale bistandsorganisationer i disse år lægger stor vægt på at fremme privatsektorudviklingen, og at mange ulande satser på en sådan udvikling. Endnu er evalueringserfaringerne begrænsede og ser fortrinsvis på bistandens gennemførelse mere end på opfyldelse af langsigtede udviklingsmål og fattigdomsreduktion.

Bag den brede interesse for privatsektorudvikling, ligger imidlertid meget forskellige opfattelser af, hvordan man bedst støtter en sådan udvikling. På den ene side er der en opfattelse af, at blot man får markederne til at fungere ved at støtte opbygningen af nødvendige institutioner og nedbringe statens regulering af den private sektor, så vil fri konkurrence og markeds kræfterne være de bedste redskaber til at skabe et dynamisk og effektivt erhvervsliv. Selv om der er en klar erkendelse af, at markeder ikke fungerer i et vakuum, men kræver statens aktive rolle for at skabe de rette institutioner, så er denne minimalistiske tilgang problematisk og afspejler en monolineær tilgang til organisering og udvikling af virksomheder i en kapitalistisk økonomi. Den er også problematisk, fordi den håndhæver en ahistorisk tilgang til organisering og udvikling af en kapitalistisk økonomi. Ikke engang de neolibérale Anglo-saksiske økonomier kan sige sig fri for at udøve massive indgreb, som fremmer deres nationale virksomheders interesser. Kapitalistisk økonomisk udvikling er ikke entydig, men har udviklet sig i mange varianter – der er ikke nogen »rigtig« model. Økonomier, der har skullet konkurrere og hale ind på fortroppen, har altid benyttet sig af interventioner og selektive midler for at fremme innovation, effektivitet og konkurrenceevne.

Den minimalistiske tilgang til privatsektorudvikling har ud fra et teoretisk synspunkt en manglende forståelse af, hvordan virksomheder fungerer og udvikler sig. Det drejer sig ikke bare om at få markeder og konkurrencen

til at virke, det er også nødvendigt at se på virksomheden som en aktør og lærende organisation. I et sådant perspektiv er det nødvendigt med selektive og målrettede interventioner, der kan bidrage til, at virksomhederne får et råderum til at udvikle deres ressourcer, lære og blive konkurrencedygtige under forskellige institutionelle betingelser.

Ulandene har da også benyttet sig af forskellige strategier for udvikling af deres erhvervsliv, selv om vægten klart er på forholdsvis stereotype neoliberale tiltag, og der kun i begrænset omfang gøres brug af instrumenter, der målrettet kan fremme udviklingen af virksomhedernes ressourcer og udnytte koblinger gennem internationale relationer. Det må dog retfærdigvis siges, at der her til kræves en statslig sektor, der har en autonomi og kapacitet til at støtte en sådan strategi, så korruption, nepotisme og bureaukratisk ineffektivitet ikke tager overhånd.

Note

1. Instrumenterne omfatter blandede kreditter, PS-programmet mv.

Referencer

- Adelman, Irma. 2001. Fallacies in Development Theory i Gerald M. Meier & Joseph E. Stiglitz (eds.): *Frontiers of Development Economics – The Future in Perspective*. Washington D.C: World Bank.
- Chang, Ha-Joon. 2002. *Kicking Away the Ladder*. London: Anthem Press.
- Danida. 2004. Meta-Evaluation: Private and Business Sector Development Interventions. Copenhagen: Ministry of Foreign Affairs.
- Danida. 2006. Business Growth and Development. Copenhagen: Ministry of Foreign Affairs.
- Danielson, A. 2003. Support for Private Sector Development: Synthesis and Summary of three Sida Evaluations. Sida Studies in Evaluation 03/05. Stockholm: Sida.
- Duca Consulting International. 2004. Evaluation of the Enterprise Development Project submitted to USAID/CAR.
- Economic and Social Research Foundation. 2006. Private Sector Development Strategy for Tanzania: Final Draft.
- Government of Ghana. 2003. National Medium Term Private Sector Development Strategy 2004-2008, Volume 2: Action Plan.
- Hoskisson, R.E., L. Eden, C.M. Lau og M. Wright. 2000. »Strategy in Emerging Economies«. *Academy of management Journal*. 43:3.
- Kragh, M.V., J.B. Mortensen, H. Schaumburg-Müller og H.P. Slente. 2000. Foreign aid and private sector development i Finn Tarp (red.) *Foreign Aid and Development*. London: Routledge.
- Ministry of Finance, Planning and Economic Development. 2000. Medium-term Competitive Strategy for the Private Sector (2000-2005). Kampala: The Republic of Uganda.
- Ministry of Trade and Industry. 2006. Private Sector Development Strategy 2006-2010. Nairobi: Government of Kenya.
- OECD. 1995. Support of Private Sector Development. Paris: OECD.
- Schulpen, Lau and Peter Gibbon. 2001. Private Sector Development: Policies, Practices and Problems. *CDR Policy Paper May 2001*. Copenhagen: Centre for Development Research.
- Stiglitz, J. 2003. Towards a New Paradigm of Development i John Dunning *Making Globalization Good*. Oxford: Oxford University Press.
- World Bank. 2004. *World Development Report 2005: A Better Investment Climate for Everyone*. Washington, D.C: World Bank.
- World Bank. 2006. *Doing Business 2007: How to reform?* Washington, D.C.: World Bank.
- Wright, M., I Filatotchev, R.E. Hoskisson and M.W. Peng. 2005. »Strategy Research in Emerging Economies: Challenging the Conventional Wisdom«. *Journal of Management Studies* 42:1.

Udviklingsbistand og institutionel kvalitet

Af Christian Bjørnskov, adjunkt,
Nationaløkonomisk Institut, Handelshøjskolen, Århus Universitet*

1. Indledning

Siden de store koloniriger opløstes i en lang række uafhængige nationer fra sidst i 1950'erne og frem har udviklingsbistand været en central del af Danmarks såvel som de fleste andre i-landes udenrigspolitik. Danmark i særdeleshed har opfyldt FN's officielle mål for bistanden ved gennem mange år at overføre næsten en procent af nationalindkomsten til verdens fattige lande, og andre nordiske lande ligger mere eller mindre på niveau. Meningsmålinger bekræfter desuden, at udviklingsbistanden ikke er et eliteprojekt, men en del af dansk udenrigspolitik som en meget stor del af befolkningen bakker op om. I den omkringliggende verden er der også stor populær opmærksomhed om bistanden, specielt efter internationale berømtheder som Bono fra rockgruppen U2 og paven har lobbyet kraftigt for at hæve den internationale hjælp til den fattigste del af Jordens befolkning.

Alt er desværre ikke vel, da der er en betragtelig kløft mellem befolkningens og politikernes velvilje og optimisme, og de faktiske, empiriske erfaringer med bistanden på tværs af lande. Først og fremmest er der stadig stor uenighed blandt udviklingsøkonomer om, hvorvidt udviklingsbistanden overhovedet har gjort en forskel. Siden Mosley, Hudson og Horrell (1987) i et af de første store studier på området fandt, at bistanden ikke havde

nogen væksteffekt, har enkelte økonomer holdt fast i, at bistanden alligevel fører til hurtigere økonomisk udvikling, alt andet lige (f.eks. Hansen og Tarp, 2000; Chauvet og Guillaumont, 2001). Enkelte andre når derimod den stik modsatte konklusion at bistanden i stedet forhindrer ulande i at udvikle sig (f.eks. Vasquez, 1998; Djankov, Montalvo og Reynal-Querol, 2006). Mens der derfor er begge ekstremer blandt de empiriske studier, viser Doucouliagos og Paldam (2007) i deres metaanalyse, at den typiske konklusion, der kan uddrages fra den eksisterende empiriske litteratur, er at udviklingsbistand ikke er forbundet med økonomisk udvikling. Med andre ord har 40 års intens bistand sandsynligvis været uden egentlige nationaløkonomiske resultater.

På samme tid som en lang række studier forgæves har søgt efter udviklingsbistandens virkning, har andre økonomiske vækststudier vist betydningen af samfundets »institutioner«, i Nobelpristagerens Douglass Norths (1991) brede definition »spilleets regler«. Reguleringsomfang, korruptionsbekæmpelse, og beskyttelse af den private ejendomsret i særdeleshed, har vist sig at være vigtige faktorer i enhver forklaring på forskelle i økonomisk vækst og investeringsaktivitet i både empiriske studier (Berggren, 2003; Rodrik, Subramanian og Trebbi, 2004; Dawson,

2007) såvel som historiske redegørelser (f.eks. North og Weingast, 1989). I de senere år har den internationale udviklingsbistand derfor i højere grad fokuseret på to forhold.

For det første forsøger donorer i et vist omfang at dirigere en større del af bistanden til lande, der enten viser institutionel fremgang eller allerede har relativt gode institutioner. Om end resultaterne af at give bistand selektivt baseret på eksplicitte betingelser er stærkt omstridte, bruger flere donorer nu internationale mål for civile rettigheder fra Freedom House og korruptionsomfang fra Transparency International til at fordele bistanden efter.

For det andet gives en del af udviklingsbistanden eksplicit til institutionel opbygning og læring, og til demokratiserende formål. De oprindelige formål med bistanden var udelukkende at finansiere produktive investeringer, og i mange tilfælde også som strategisk støtte til lande, der var på donorens side i den Kolde Krig. Den nuværende bistand gives derimod i høj grad med det erklærede formål at understøtte demokratisk og institutionel udvikling, og som støtte til civilsamfundet i bredere forstand. Crawford (2000, 39) peger på, at støtte til menneskerettigheder allerede i første halvdel af 90'erne udgjorde 18 % af EU's totale bistand og 10 % af Sveriges bistand, og tilsvarende tal gælder for andre donorer og andre snævre institutionelle områder. DANIDA nævner også institutionelle reformer som et integreret mål for dansk udviklingspolitik: »En hovedmålsætning i dansk bistandspolitik er at støtte demokratisering og respekt for menneskerettighederne. I den danske udviklingsbistand prioriteres demokratisering, menneskerettigheder, folkelig forandringskraft og god regeringsførelse både som et tværgående hensyn og et konkret indsatsområde«.¹

Et centralt spørgsmål er derfor, om udviklingsbistand faktisk er forbundet med institu-

tionelle reformer. Svaret afhænger af, hvem man spørger. Knack (2004, 252) citerer det amerikanske donoragentur USAID for underforstået at påstå, at udviklingsbistanden er ansvarlig for en del af den demokratiske transition, der har fundet sted de seneste 20 år: »There were 58 democratic nations in 1980. By 1995, this number had jumped to 115 nations. USAID provided democracy and governance assistance to 36 of the 57 nations that successfully made the transition to democratic government during this period«

At donoragenturer hævder, at deres bestræbelser ofte bærer frugt er ikke overraskende, men erfaringerne fra konkrete empiriske studier er omvendt overraskende for mange. Alesina and Dollar (1998, 22), for eksempel, finder at »it is typically not the case that large changes in aid (either up or down) precede political or economic reform«, og talrige eksempler på det modsatte kan findes i Afrikas historie. Et af de mest kendte blev beskrevet af *the Economist* således:

Over the past few years Kenya has performed a curious mating ritual with its aid donors. The steps are: one, Kenya wins its yearly pledges of foreign aid. Two, the government begins to misbehave, backtracking on economic reform and behaving in an authoritarian manner. Three, a new meeting of donor countries looms with exasperated foreign governments preparing their sharp rebukes. Four, Kenya pulls a placatory rabbit out of the hat. Five, the donors are mollified and the aid is pledged. The whole dance then starts again.²

Kenyas eksempel er udtryk for en særlig type pervers effekt, som Peter Bauer (1971, 1984) allerede tidligt pegede på var en mere end teoretisk mulighed. Bauer (1984: 51-52) fremførte argumentet, at udviklingsbistand typisk »enables governments to pursue even extremely damaging policies for years on

end because the inflow of funds conceals from the population at least temporarily some of the worst effects of their policies». Endda moderate mængder kan derfor bevirke at institutionelle reformer udskydes, idet den kan bruges til at dække over kortsigtede udgifter og problemer ved institutionelle mangler. Nobelpristageren Milton Friedman (1958) pegede endnu tidligere på, at udviklingsbistand principielt kunne hjælpe ulandes nye regeringer med kapitalindsprøjtninger i deres økonomier, mens enhver effekt – positiv eller negativ – må afhænge af regeringens valg af mål og midler.

I den forbindelse var Friedman bekymret for den politiske indflydelse fra den kommunistiske blok under den Kolde Krig, og at udviklingsbistanden i sig selv kan ændre ulandsregeringers politisk-økonomiske mål. Kernen i denne artikel er derfor at vise, at Kenyas eksempel ikke er isoleret, men udtryk for en generel tendens og generelle problemer, der på tragisk vis bidrager til at underminere udviklingsbistandens effektivitet.

Afsnit 2 gennemgår ny teoretisk tænkning på området, der åbner mulighed for både positive og negative virkninger af bistanden. Afsnit 3 bidrager med en række relativt simple estimater af udviklingsbistandens virkning på fem hovedområder indenfor landes overordnede »økonomiske frihed«, et målbart institutionelt koncept der ofte bruges i økonomisk vækstforskning. Afsnit 4 konkluderer og diskuterer fremtidig brug af udviklingsbistand.

2. Teoretiske muligheder

Som nævnt synes mange donorer at antage, at udviklingsbistanden indebærer en faktisk hjælp til opbygningen af offentlige institutioner i ulande, og der er mange umiddelbart intuitive argumenter for en positiv virkning af bistand på ulandes institutionelle udvikling. Såfremt bistanden medfører økonomisk udvikling vil den dermed have en indirekte effekt på den institutionelle udvikling og de-

mokratiseringsproces. Idet en række studier også forbinder generel uddannelse med demokratiseringsprocesser, vil en positiv effekt af bistanden på uddannelsessektoren have en lignende virkning (jf. Lipset, 1959; Burkhardt og Lewis-Beck, 1994). Generelt skulle man også forvente, at mere specifik bistand – som det er intentionen – medfører overførsler af institutionel know-how, hæver embedsmænds uddannelsesniveau, og bidrager med ressourcer til civilsamfundsopbygning. Der er derfor gode grunde til at antage, at bistanden har positive direkte effekter på den institutionelle kvalitet.

Men som nævnt i indledningen pegede Bauer og Friedman på en række potentielle problemer med udviklingsbistanden. Mens enkelte forskere som for eksempel Goldsmith (2001) finder en lille positiv sammenhæng mellem bistand til afrikanske lande og deres borgeres politiske og civile rettigheder, viser de fleste studier enten ingen eller negative effekter.³ Nogle af de relativt få samfundsforskere, der har fulgt op på Friedman og Bauers oprindelige provokerende indsigter er således Verdensbankøkonomen Stephen Knack og teamet omkring ham. Sammen med empiriske analyser opregner disse forskere en række mulige problemer, der kan erodere de positive intenderede virkninger af bistanden.

Det første af disse potentielle problemer er, at der følger betragtelige transaktionsomkostninger med modtagelsen af udviklingsbistand. Knack og Rahman (2007) nævner for eksempel, at et typisk afrikansk land modtager bistand fra cirka 30 lande og adskillige NGO'er, og flere hundrede missioner monitorerer og evaluerer bistandsprojekter og -programmer. Offentlige bureaukratier i fattige lande har ofte separat kontakt til hver enkel donor, hvilket lægger beslag på omfattende ressourcer i allerede pressede organisationer. Det er derfor muligt at udviklingsbistand, selv når den gives som eksplicit hjælp til institutionel opbygning eller reform, ero-

derer den institutionelle kvalitet i ulande ved at øge omfanget af de opgaver, institutionerne nødvendigvis må påtage sig. Denne mulighed understøttes af Knack og Rahmans (2007) resultater, der peger på at mens udviklingsbistand generelt underminerer kvaliteten af fattige samfunds institutioner, øges de negative virkninger med graden af fragmentation af bistanden, dvs. med antallet af donorer der deles om en given mængde bistand. Dette problem er således ikke naturgivent, men opstår som en konsekvens af eksistensen af mange donorer, der så at sige konkurrerer om at gøre godt.

Bräutigam og Knack (2004) nævner en anden mulig mekanisme, der kunne erodere en ellers positiv effekt af udviklingsbistanden. I en hvilken som helst projektorganisation er der behov for veluddannet arbejdskraft til at organisere, monitorere og evaluere projektet. Udover at pålægge den lokale administration ekstra opgaver, bruger donorer i stigende grad lokal arbejdskraft til alle typer opgaver, blandt andet i et forsøg på at øge det lokale ejerskab til projekter. Mens denne strategi i sig selv muligvis øger projekternes effekt, har den også den uventede bivirkning at konkurrencen internt mellem donorer og mellem donorer og den nationale administration om uddannet arbejdskraft stiger i takt med at bistanden og dermed projektantallet øges. Ulande med stærkt begrænsede offentlige budgetter vil derfor tabe konkurrencen med ressourcestærke donorer på arbejdsmarkedet om højtuddannede og effektive medarbejdere, hvilket fører til mindre institutionel effektivitet.

For det tredje afstedkommes en hel klasse af spørgsmål i forbindelse med udviklingsbistand af muligheden for såkaldte *moral hazard* problemer, dvs. at bistand givet til institutionelle reformer svækker regeringers incitamenter til faktisk at gennemføre sådanne reformer. Når et uland modtager bistand, svækkes statens afhængighed af egne res-

sourcer i form af, for eksempel, skatte- og toldindtægter. Dette kan forårsage to problemer: 1) At man, i stedet for at investere langsigtet i opbygning af institutionel kapacitet til at indkræve skatter, tillader at bistanden bruges på umiddelbart mere populære formål; og 2) at statsmagtens afhængighed af dens egne borgeres ressourcer og velvilje svækkes. På denne vis kan udviklingsbistanden potentielt hæmme udviklingen af netop de »checks and balances« der er centrale i moderne samfundsinstitutioner. En del af Friedmans (1958) teoretiske overvejelser gik netop på, at inflows af udviklingsbistand øger regeringens budget, idet bistanden generelt er fungibel (jf. Feyzioglu, Swaroop og Zhu, 1998). En simpel implikation af dette forhold er, at bistanden i princippet kan finansiere såvel produktive offentlige investeringer som tiltag, der udelukkende tjener til at øge regeringens popularitet hos befolkningen eller andre indflydelsesrige aktører.

Med andre ord åbnede Friedman op for den teoretiske mulighed af, at udviklingsbistanden primært finansierer uproduktivt offentligt forbrug, og muligvis kunne øge statens rolle i økonomien. Nyere studier viser netop dette fænomen, idet både Boone (1996) og Remmer (2003) peger på, at udviklingsbistanden fører til større offentlige udgifter. Remmer (2003) finder også indikationer på at erosionen af budgetansvarlighed ikke blot er en teoretisk mulighed, idet hun viser at ulandes egenfinansiering af offentlige udgifter gennem skatte- og toldindtægter generelt svækkes når de modtager udviklingsbistand. Mere generelt har bistanden den effekt, at modtagerregeringers egenansvarlighed potentielt svækkes.

Eksemplet fra Kenya i indledningen peger på et yderligere relateret moral hazard problem. Bistand kommer ofte med en række betingelser, en tendens der er tiltaget siden 1990, idet donorer ikke længere har et strategisk incitament til at bruge den som geopolitisk middel

i den Kolde Krig (Knack og Heckelman, 2005). Det kan dog betvivles, om disse betingelser har nogen reel virkning, Den eneste latente strafmulighed for ikke at overholde betingelserne er, at den implicerede donor skærer ned på fremtidig udviklingsbistand, da den nuværende i sagens natur ikke kan tages tilbage. For at opnå en troværdig straf betyder dette dog, at ikke kun den enkelte donor, men alle involverede, betydningsfulde donorer skærer i den fremtidige støtte, hvilket meget sjældent er muligt. I de fleste tilfælde kan et land, der bryder bistandsbetingelserne, relativt problemfrit finde alternative donorer.

Sidst må det anerkendes, at når udviklingsbistand gives betinget af reformer, indebærer det også, at de fremtidige bistandsmidler til landet kan sænkes i takt med at reformerne fører til udvikling. Magthavere med en egeninteresse i bistanden vil derfor i særligt perverse tilfælde have incitament til at love reformer, men uden at holde løftet, eller eventuelt kun opfylde et sæt *de facto* minimumskrav. På en række områder er de institutionelle virkninger af udviklingsbistand således potentielt kendetegnet af det, Buchanan benævnte »samaritanerens dilemma«: at »nødlidende« regeringer justerer deres politik for at maksimere bistanden (jf. Pedersen, 2001).

De modstridende muligheder reflekteres i resultaterne i den empiriske litteratur på området, der totalt set er tvetydige. Knack (2004) viser, at der ingen sammenhæng er mellem demokratiserende reformer og udviklingsbistand. Hans konklusion er, at selvom eksplícit demokrati-fremmende projekter kan gøre en positiv forskel, må denne virkning i så fald nødvendigvis opvejes af andre demokrati-hæmmende effekter af bistanden generelt. Ligeledes finder McCormick og Mitchell (1999), at udviklingsbistand ikke fører til øget respekt for menneskerettigheder i relativt fattige lande. Knack og Heckelman (2005), på den anden side, bruger Fraser In-

stituttets økonomiske frihedsindeks, og finder robuste negative virkninger på reformincitamentet for den retslige kvalitet og reguleringsomfanget i ulande. Bräutigam og Knack (2004) finder ligeledes negative effekter på governance-indeks fra the International Country Risk Guide i Afrika syd for Sahara, et resultat der gentages af Knack (2001) i en sample af ulande fra hele verden. En række studier peger også på, at omfanget af korruption – et ofte benyttet mål for institutionelle mangler – har en tendens til at tiltage, når et uland modtager stigende bistandsmidler (Svensson, 2000; Knack og Rahman, 2007).

3. Reforme og udviklingsbistand – det empiriske billede

Mens der således er gode intuitive argumenter for at forvente en positiv indflydelse af udviklingsbistanden, viser den empiriske litteratur ofte det modsatte resultat. For at illustrere den generelle sammenhæng mellem bistand og institutionelle reformer, bruger jeg i det følgende en af de meste brugte kilder til institutionelle data, Fraser instituttets indeks over konceptet »økonomiske frihed«. Disse indeks dækker fem overordnede hovedområder:⁴

- Den offentlige sektors omfang og finansiering (STAT)
- Det juridiske system og beskyttelsen af ejendomsretten (JUR)
- Kvaliteten af landets pengepolitik (PEN)
- Handelspolitikken (HAN)
- Offentligt regulering af kreditmarkedet, arbejdsmarkedet og erhvervslivet (REG)

Alle indeks er konstrueret så en høj score betyder høj kvalitet (JUR, PEN, HAN) eller lavt omfang (STAT, REG). I det følgende behandler jeg en sample bestående udelukkende af lande med et BNP per capita under 8.000 USD. Som sådan forlader et land samplen hvis dets økonomiske udvikling overstiger et niveau cirka svarende til Chiles eller Ungarns niveau sidst i 1990'erne. Alle data er

organiseret i femårs-intervaller fra 1970 og frem. For at undgå problemer i forbindelse med brug af indeks defineret på lukkede intervaller, er de originale indeks logaritmisk transformeret. Det skal derfor huskes, at resultaterne i det følgende ikke kan fortolkes kvantitativt som de oprindelige indeks, der er fordelt på [1; 10]. De skalerede variable er sammen med et sæt kontrolvariable brugt i Tabel 2 opsummeret i appendiks Tabel A1.

Tabel 1 viser det overordnede billede for den institutionelle udvikling i disse lande. Generelt viser tabellen, at ulandene siden 70'erne har gjort fremskridt på alle fem områder, om end størrelsen af fremskridtene varierer kraftigt. De forholdsvis mindste fremskridt, evalueret som gennemsnittet i procent af forskellen på samplens maksimum og minimum, er sket på den pengepolitiske kvalitet, mens de største er sket på reguleringsomfanget.

Tabellen viser desuden gennemsnitsreformerne i lande henholdsvis over og under medianen for udviklingsbistand i sample. På trods af, at denne simple øvelse ikke kan bruges som andet end en grov illustration, viser den dog at lande, der har modtaget forholdsvis lidt udviklingsbistand generelt har haft større reformer på alle områder. Pudsigt nok er den største absolutte forskel (PEN) ikke signifikant, mens de fire andre alle er signifikante ved $p < .01$. Som udgangspunkt indikerer de rå data således, at udviklingsbistand er negativt associeret med reformstørrelse i

ulande. Dette kunne ikke desto mindre være en statistisk spuriøs artefakt i data, da en række andre forhold formodentlige spiller ind på landes reformincitament og -muligheder. Tabel 2 rapporterer derfor en række estimater af niveauet for økonomisk frihed på de fem hovedområder, hvor der kontrolleres for en række forhold som tidligere litteratur har argumenteret for. Idet jeg også medtager niveauet ved starten af hver femårs-periode, kan resultaterne tolkes som baggrundsfaktorer for institutionelle reformer i stedet for absolut kvalitet.⁵ Den fælles specifikation brugt i alle tilfælde inkluderer logaritmen til den initiale BNP per capita, handelsvolumen (eksport plus import som procent af BNP), vækstraten i BNP, en dummy variabel for dyb økonomisk krise, et mål for etnisk diversitet, logaritmen til befolkningens størrelse, og et sæt dummy variable for perioder og regioner (Afrika syd for Sahara, Asien, Latinamerika, kommunistiske lande, og postkommunistiske lande). Definitioner og kilder er givet i appendiks Tabel A2.

Resultaterne i Tabel 2 viser først, at alle fem områder er positivt korreleret med økonomisk udvikling. Tre områder, kvaliteten i det juridiske system (JUR), den overordnede handelspolitik (HAN) og reguleringsomfanget (REG), er også positivt forbundet med den økonomiske vækstrate, om end dette sandsynligvis er udtryk for den omvendte kausalitet, dvs. at retslig kvalitet, handelsåbenhed og et lavt reguleringsomfang fører

Tabel 1. Reformer af økonomisk frihed

	STAT 1	JUR 2	PEN 3	HAN 4	REG 5
Gennemsnit	1.73	1.07	2.44	1.46	1.28
Lav bistand	2.01	1.17	2.79	1.69	1.39
Høj bistand	1.45	0.94	2.09	1.21	1.16
Forskel	0.56***	0.23***	0.70	0.48***	0.23***
% af max-min	15	44	9	30	60

Note: *** (**) [*] indikerer signifikans ved $p < .01$ (0.05) [0.10].

Tabel 2. Reformdeterminanter

	STAT 1	JUR 2	PEN 3	HAN 4	REG 5
Initial værdi	.159*** (.054)	.121* (.066)	.232*** (.079)	.206** (.082)	.138** (.066)
Handelsvolumen	-.011*** (.004)	-.002 (.001)	.015 (.010)	—	-.002 (.001)
Initial BNP per capita (log)	-.407* (.223)	.155** (.061)	-.869 (.584)	.282** (.112)	.098 (.068)
BNP vækstrate	2.294 (2.467)	3.659*** (.868)	2.806 (7.877)	4.222*** (1.729)	2.310*** (.868)
Økonomisk krise	-.211 (.172)	.090 (.056)	-.892 (.531)	-.054 (.106)	-.033 (.054)
Etnisk diversitet	-.566 (.623)	-.101 (.149)	1.003 (1.458)	.289 (.249)	-.156 (.181)
Befolkningsstørrelse (log)	-.319** (.131)	-.038 (.035)	-.381 (.334)	-.124*** (.046)	-.125*** (.039)
Afrika	.024 (1.237)	.476*** (.166)	.088 (3.279)	.136 (.582)	.210 (.346)
Bistand, % af BNP	-.051*** (.015)	-.009** (.005)	-.098** (.042)	.004 (.010)	-.009* (.005)
Observationer	220	178	219	194	177
Lande	66	62	66	61	64
Within R2	.383	.387	.206	.545	.445
Between R2	.528	.639	.316	.639	.683
Wald Chi 2	151.33	151.80	62.41	240.10	203.14
Alternativt FE estimat	-.041** (.018)	-.008 (.008)	-.057 (.055)	.003 (.012)	-.009 (.007)
Hausman test, p<	.628	.993	.021	.000	.425
Estimat, kun 90erne	-.052*** (.018)	-.012** (.005)	-.116** (.057)	.002 (.016)	-.005 (.006)

Note: *** (**) [*] indikerer signifikans ved $p < .01$ (.05) [.10]. Alle regressionser inkluderer også dummies for perioder og Asien, Latinamerika og MENA regionen.

til vækst (jf. Wazciarg, 2001; Berggren, 2003; Dawson, 2007). For det andet peger estimaterne på en negativ sammenhæng mellem handelsvolumen og STAT, dvs. at en større grad af åbenhed er forbundet med større offentlig intervention i økonomien. Som sådan er resultaterne konsistente med Rodrik's (1998) »kompensationshypotese« ifølge hvilken staten kompenserer for øgede økonomiske risici forbundet med globalisering ved at forøge udbuddet af offentlige goder. På den anden side er hverken JUR, PEN eller REG forbundet med større handel.⁶ For det tredje viser estimaterne, at institutionelle reformer på tre af de fem områder (STAT, HAN og REG) synes at være mindre i relativt store ulande. På den anden side har eksisten-

sen af en dyb økonomisk krise ingen synlig effekt på trods af de almindelige forventninger til dette (jf. Drazen og Grilli, 1993). Sidst, men ikke mindst, viser resultaterne, at Afrika syd for Sahara alt andet lige har haft væsentlige større fremgang på det retslige område end andre tilsvarende, fattige områder i verden.

Den nederste linie i estimaterne viser den statistiske association mellem udviklingsbistand og institutionelle reformer, målt på denne måde. Tre af de fem estimater er signifikante ved $p < .05$, mens et er svagt signifikant; alle er negative. Resultaterne gentager således det simple billede i Tabel 1 og understøtter derfor de negative fund i tidligere studier: Re-

former i retsvæsenet, pengepolitikken og det statslige omfang synes alle at hæmmes af udviklingsbistanden, mens den negative virkning på reguleringsomfanget er tvivlsom. Det skal dog understreges, at de alternative fixed effects estimater i det nederste panel i tabellen kun understøtter bistandens indflydelse på STAT. For JUR, PEN og REGs vedkommende er derimod estimaterne insignifikante, men kun i tilfældet med PEN som afhængig variabel viser Hausmann tests at disse estimater er signifikant mere effiente end random effects estimaterne rapporteret ovenfor i Tabel 2. Som sådan må de negative fund for STAT og JURs vedkommende betragtes som relativt robuste, ikke mindst da de er på linie med tilsvarende reformestimater i Knack og Heckelman (2005). Dette gøres endnu klarere af at begrænse sammenligningerne til udviklingen i 1990'erne, dvs. efter at de eventuelle virkninger af koldkrigskonkurrence mellem to lande og to systemer er holdt op. Effekten på STAT, JUR og PEN har samme størrelse og signifikans som i den fulde sample, mens effekten på REG bliver lille og insignifikant. Som sådan kan en eventuel virkning på REG muligvis attribueres til koldkrigskonkurrence, mens reformforsinkelser på de to andre områder ikke kan.

Estimaterne viser, at den negative forbindelse mellem udviklingsbistanden og tre af de fem områder ikke blot er statistisk, men også økonomisk signifikant. En positiv ændring af

bistanden på en statistisk standardafvigelse (cirka 9 procent af BNP) er alt andet lige forbundet med en forværring af den institutionelle kvalitet på mellem en tredjedel (STAT og PEN) og en femtedel (JUR og REG) af en standardafvigelse. I forbindelse med den retslige kvalitet svarer forsinkelsen udløst af udviklingsbistand således til en virkning på langsigtsniveauet, der svarer til en reduktion i BNP per capita på cirka 1300 dollars, evalueret ved sample gennemsnittet. Som sådan er resultaterne derfor på linie med tidligere litteratur, og udtryk for en anselig, negativ bivirkning i forbindelse med at modtage udviklingsbistand.

Det overordnede billede er således langt fra positivt, men en sidste positiv mulighed eksisterer stadig. Friedman og Bauer pegede begge på, at udviklingsbistandens effekt i sidste ende altid afhænger af den siddende regerings egne prioriteter og præferencer. Resultaterne i Tabel 3 tager til en vis grad højde for denne mulighed ved at inkludere et interaktionsled mellem den initiale værdi af de fem indeks og bistanden. Som sådan bruger jeg det eksisterende niveau som en grov proxy for landes historisk betingede prioritering.

Tabellen viser, at resultaterne kun understøtter denne mulighed på et af de fem områder. Kun på det handelspolitiske område er interaktionsledet signifikant og i den »rigtige« retning, dvs. at udviklingsbistand til regerin-

Tabel 3. Effekter betinget af initialværdier

	STAT 1	JUR 2	PEN 3	HAN 4	REG 5
Initial værdi	.141** (.070)	.134** (.068)	.228** (.112)	.267*** (.089)	.138** (.066)
Bistand, % af BNP	-.049*** (.015)	-.010** (.005)	-.099** (.042)	-.006 (.011)	-.009* (.005)
Værdi * bistand	-.005 (.013)	.008 (.009)	-.002 (.021)	.025** (.013)	.001 (.008)

Note: *** (**) [*] indikerer signifikans ved p<.01 (0.5) [.10]. Alle regressioner inkluderer den fulde baseline i Tabel 2.

ger, der i forvejen fører en liberal handelspolitik, kan hjælpe. Det modsatte er derimod også tilfældet da interaktionsled nødvendigvis må tolkes symmetrisk. På trods af at dette enkelte resultat giver en vis grund til optimisme, betyder det altså også at bistand til lande der i forvejen fører en relativt lukket handelspolitik muligvis har en tendens til at stabilisere denne politik. På de andre fire områder har udviklingsbistand på den anden side den samme virkning uanset det initiale niveau, og disse marginalt mere nuancerede resultater bekræfter derfor det overordnede billede, at bistanden ofte bidrager til at udskyde institutionelle reformer. Hvorvidt de involverede bivirkninger kan minimeres eller eventuelt helt undgås, diskuteres i det konkluderende sidste afsnit.

4. Konklusioner

I praktisk taget hele efterkrigsperioden har den vestlige verden givet udviklingsbistand til tidligere kolonier og verdens andre fattige lande. Den danske befolkning synes stadig at være optimistisk med hensyn til bistandens virkning, men den generelle konklusion fra en lang empirisk tradition er, at bistanden ikke har haft nogen synlig indflydelse på disse landes økonomiske vækst. Der opstår derfor en situation hvor mange udviklingsprojekter på den ene side faktisk lykkes, mens bistanden på den anden side ikke bidrager til den overordnede økonomiske udvikling. Dette »mikro-makro paradoks«, som situationen kaldes i faglitteraturen, må logisk set indebære at udviklingsbistanden også har negative bivirkninger.

Denne artikel har omhandlet en af de mulige kilder til disse bivirkninger: Bistandens potentielt negative effekter på ulandes sandsynlighed for at gennemføre institutionelle reformer. Det første afsnit gennemgik en række teoretiske muligheder for at bistanden kunne have en sådan pervers virkning. Disse muligheder dækker blandt andet de negative effekter af donorerens brug af lokal, uddannet ar-

bejdskraft, det ekstra pres på ulandes administrationer af donorkrav og -evalueringer, muligheden for at bistanden kan bruges til at dække kortsigtede omkostninger ved ikke at investere i institutioner i stedet for disse investeringer, og at selve incitamenterne til at reformere kan ødelægges af bistanden, idet reelle reformer kan føre til mindre fremtidig bistand.

Disse teoretiske muligheder får støtte i en række nyere empiriske studier, primært af teamet omkring Verdensbankøkonomen Stephen Knack. En serie nye estimater i dette papir viser det samme billede, nemlig at store inflows af udviklingsbistand har en tendens til at underminere sandsynligheden for institutionelle reformer af statens størrelse og det retslige system. Andre områder af konceptet »økonomisk frihed«, såsom den pengepolitiske kvalitet, handelspolitikken og reguleringsomfang, er derimod ikke statistisk forbundet med bistanden. Man kan derfor ikke påstå, at udviklingsbistanden eroderer *alle* institutioner, men det er på den anden side ganske bekymrende, at den synes at påvirke netop retsvæsenets kvalitet negativt, da denne er central for de fleste landes økonomiske og politiske udvikling.

En af de almindelige indvendinger mod disse fund er, at demokratisering og institutionel reform ikke er et formål med udviklingsbistand, og at man derfor ikke kan forvente en virkning. Men der er håndfaste indvendinger mod dette syn. For det første ville det betyde, at der ikke ville være nogen virkninger – positive eller negative – ikke at empiriske studier som oftest finder negative effekter på flere områder. For det andet er påstanden om, at udviklingsbistand ikke er rettet mod disse områder ikke korrekt. Crawford (2000) viser således, at der på trods af væsentlige forskelle i detaljen er klare hensigter med både den overordnede bistand og enkeltelementer af den for en række vigtige donorer. Gennem 1990'erne har man også kunnet observere en

øget officiel fokus på netop disse mål i en række vestlige landes erklærede udviklingspolitik, men desværre uden at resultaterne i dette papir understøtter nogen positiv effekt af disse politikker.

En af indsigterne fra denne del af bistandslitteraturen reflekterer således bistandens grundlæggende fungibilitet: I sidste ende er det altid ulandets egen regering og eget administrative apparat der bestemmer, hvad udviklingsbistanden bruges til. Hvis man accepterer bistandens fungibilitet, burde det således heller ikke være overraskende at en efterhånden omfattende litteratur peger på, at konditionaliteter er uden virkning (Collier, 1997; Doucouliagos og Paldam, 2006). En af Knack og Rahmans (2007) hovedpointer er netop, at bistandens perverse virkning på institutionel kvalitet opstår på grund af donor fragmentering. På trods af, at enkelte donorer stiller krav om en bestemt brug og bestemte virkninger af deres bistandsmidler, betyder den intense konkurrence mellem adskillige donoragenturer, at modtagerlande effektivt kan ignorere betingelserne, da der ikke er mangel på alternative bistandskilder. Hvis FNs Millenium Development Goals søges opfyldt ved hjælp af bistand, vil antallet af donorer generelt også øges.

Den overordnede implikation af disse forhold er, at udviklingsbistand i princippet kan bidrage til lav institutionel kvalitet, som mange udviklingsforskere netop identificerer som et af ulandenes største problemer. På den ene side er denne mulighed politisk kontroversiel, og betragtes ofte som en typisk »højrefløjs-løsning«, da for eksempel den amerikanske tænketank the Cato Institute ivrigt har argumenteret for den (jf. Vasquez, 1998). På den anden side viser ny – og indrømmet omstridt – forskning, at bistanden kun har positiv virkning i lande, hvor institutionerne har en vis kvalitet (Svensson, 1999; Burnside og Dollar, 2004). Denne mulighed blev allerede nævnt af Bauer (1984), og er blevet yderlige-

re elaboreret i teoretisk arbejde af Azam, Devarajan og O'Connell (1999). På et normativt niveau er den heller ikke specielt politisk tiltrækkende, da den ville betyde at en række særligt fattige lande – der typisk har endda meget svage institutioner – ville modtage mindre bistand end hidtil.

Man kan derfor spørge sig selv, om der overhovedet er noget at gøre. Den del af forskningen, som denne artikel også bidrager til, viser at bistanden generelt underminerer den institutionelle kvalitet i ulande, og gennem disse effekter dermed bidrager til at hæmme potentielt positive virkninger på samfundets økonomisk, politiske og sociale udvikling. Med andre ord er der en klar tendens til at udviklingsbistanden, som den gives nu, ofte underminerer sin egen potentielt positive virkninger, selv hvis den gives til lande med forholdsvis gode institutioner. Hvis dette skal undgås, er en langt højere grad af koordinati-on mellem enkelt-donorer, nationale agenturer såvel som NGO'er, sandsynligvis en nødvendig betingelse. Om det også er en tilstrækkelig betingelse for at undgå udviklingsbistandens negative indflydelse på institutionelle reformincitament, er et spørgsmål som kun fremtiden kan svare på.

Noter

- * Jeg skylder Christina Bjerg en stor tak for kommentarer på en tidligere version af artiklen. Alle fejl er naturligvis mit ansvar.
- 1. Citeret fra <http://www.um.dk/da/menu/Udviklingspolitik/BistandIPraksis/GodRegeringsfoerelse/> (besøgt 27. marts 2007).
- 2. Citeret fra *the Economist*, 19. August 1995.
- 3. Goldsmith benytter sig af instrumentvariable for at separere en virkning fra en eventuel selektion, hvis demokratiske ulande generelt får mere bistand. Mærkværdigvis bemærker han, at hans instrumenter er »plausibly correlated as well with the level of democracy« (Goldsmith, 2001, 141). Hvis det faktisk er tilfældet i hans sample, er instrumentvariablene ikke valide!
- 4. Gwartney og Lawson (2005) uddyber konstruktiv-

onen af disse data og deres validitet. En række andre alternative mål bruges også i vækstlitteraturen. Generelt er alternativer fra Freedom House, the Heritage Foundation, the International Country Risk Guide og Verdensbankens såkaldte Kaufmann indeks højt korreleret med Fraser Instituttets område 2, retslig kvalitet.

5. Denne approach ville naturligvis ikke give mening hvis disse landes scorer var stabile over tid. Dette potentielle problem er dog ikke aktuelt da periode-til-periode korrelationerne varierer mellem 0,25 (JUR) og 0,42 (PEN).
6. Umiddelbart indebærer dette resultat, at der i denne sample af ulande ikke er støtte til Rodrik, Subramanian og Trebbis (2004) »institutions rule« hypotese.

Litteratur

- Alesina, A., Devleeschauwer, A., Easterly, W., Kurlat, S., og R. Wacziarg. 2003. Fractionalization. *Journal of Economic Growth* 8: 155-194.
- Alesina, A. og D. Dollar. 2000. Who Gives Foreign Aid to Whom and Why? *Journal of Economic Growth* 5 (1): 33-63.
- Azam, J.-P., Devarajan, S. og S.A. O'Connell. 1999. Aid Dependence Reconsidered. Working Paper no. 2144, Washington DC: the World Bank.
- Bauer, P.T. 1971. *Dissent on Development*. London: Weidenfeld and Nicolson.
- Bauer, P.T. 1984. *Reality and Rhetoric. Studies in the Economics of Development*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Berggren, N. 2003. The Benefits of Economic Freedom: A Survey. *The Independent Review*, 8(2): 193-211
- Boone, P. 1996. Politics and the Effectiveness of Foreign Aid. *European Economic Review* 40: 289-329.
- Bräutigam, D.A. og S. Knack. 2004. Foreign Aid, Institutions, and Governance in Sub-Saharan Africa. *Economic Development and Cultural Change* 52 (2), 256-285.
- Burkhart, R. og M. Lewis-Beck. 1994. Comparative Democracy: The Economic Development Thesis. *American Political Science Review* 88 (4): 903-910.
- Burnside, C. og D. Dollar. 2004. Aid, Policies, and Growth: Revisiting the Evidence. World Bank Policy Research Working Paper 3251.
- Chauvet, L. og P. Guillaumont. 2001. Aid and Performances: A Reassessment. *Journal of Development Studies* 37(6): 66-92.
- Collier, P. 1997. The Failure of Conditionality. I Gwin, C. og J.M. Nelson (red.) *Perspectives on Aid and Development*. Overseas Development Council, Washington DC.
- Crawford, G. 2000. Promoting Democratic Governance in the South. *European Journal of Development Research* 12 (1): 23-57.
- Dawson, R. 2007. Regulation, Investment and Growth across Countries. *Cato Journal* 26 (3): 489-509.
- Djankov, S., J.G. Montalvo og M. Reynal-Querol. 2006. Does Foreign Aid Help? *Cato Journal* 26 (1): 1-28.
- Doucogliagos, H. og M. Paldam. 2006. Conditional Aid Effectiveness: A Meta Study. Working paper, Århus Universitet.
- Doucogliagos, H. og M. Paldam. 2007. Aid Effectiveness on Growth: A Met Study. Publiceres i *European Journal of Political Economy*.
- Drazen, A., Grilli, V. 1993. The benefit of crises for economic reforms. *American Economic Review* 83 (3): 598-607.
- Feyzioglu, T., V. Swaroop og M. Zhu. 1998. A Panel Data Analysis of the Fungibility of Foreign Aid. *World Bank Economic Review* 12 (1): 29-58.
- Friedman, Milton. 1958. Foreign Economic Aid: Means and Objectives. *Yale Review*, vol. 47 (4), 500-516.
- Goldsmith, A.A. 2001. Foreign Aid and Statehood in Africa. *International Organization* 55 (1): 123-148.
- Gwartney, J. og R. Lawson. 2005. *Economic Freedom of the World: 2005 Annual Report*. Vancouver: Fraser Institute.
- Hansen, H. og F. Tarp. 2000. Aid Effectiveness Disputed. *Journal of International Development* 12: 375-398.
- Heston, A., R. Summers og B. Aten. 2002. Penn World Tables, Version 6.1. Center for International Comparisons (CICUP), University of Pennsylvania.
- Knack, S. 2001. Aid Dependence and the Quality of Governance; Cross-Country Empirical Tests. *Southern Economic Journal* 68 (2): 310-329.
- Knack, S. (2004). Does Foreign Aid Promote Democracy? *International Studies Quarterly* 48, 251-266.
- Knack, S. og J. Heckelman. (2005). Foreign Aid and Market-Liberalizing Reform. World Bank Policy Research Working Paper 3557.
- Knack, S. og A. Rahman. 2007. Donor Fragmentati-

on and Bureaucratic Quality in Aid Recipients. *Journal of Development Economics* 83, 176-197.

Lipset, S.M. 1959. Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. *American Political Science Review* 53 (1): 69-105

McCormick, J.M., og N.J. Mitchell. 1989. Human Rights and Foreign Assistance: An Update. *Social Science Quarterly*, vol. 70, 969-979.

Mosley, P, Hudson, J. og S. Horrell. 1987. Aid, the Public Sector and the Market in Less Developed Countries. *The Economic Journal* 97: 616-641.

North, D. 1991. Institutions. *Journal of Economic Perspectives* 5(1): 97-112.

North, D. og B. Weingast. 1989. Constitutions and Commitments: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth Century England. *Journal of Economic History* 49: 803-832.

Pedersen, K.R. 2001. The Samaritan's Dilemma and the Effectiveness of Development Aid. *International Tax and Public Finance* 8: 693-703.

Remmer, K. 2004. Does Foreign Aid Promote the Expansion of Government? *American Journal of Political Science* 48 (1): 77-92.

Rodrik, D. 1998. Why do more open economies have bigger governments? *Journal of Political Economy* 106 (5): 997-1032.

Rodrik, D., Sumbramanian, A., og F. Trebbi. 2004. Institutions rule: The primacy of institutions over geography and integration in economic development. *Journal of Economic Growth* 9 (2): 131-165.

Svensson, J. 1999. Aid, Growth and Democracy. *Economics and Politics* 11 (3): 275-297.

Svensson, J. 2000. Foreign Aid and Rent-Seeking. *Journal of International Economics*. 51: 437-461.

Vásquez, I. 1998. Official Assistance, Economic Freedom and Policy Change: Is Foreign Aid like Champagne? *Cato Journal* 18 (2): 275-286.

Wacziarg, R. 2001. Measuring the Dynamic Gains from Trade. *World Bank Economic Review* 15 (3): 393-429.

Internet ressourcer

Center for Global Development. Data forefindes på <http://www.cgdev.org/section/topics/dataset> (besøgt 20. marts 2007).

Appendixtabel A1. Deskriptiv statistik

Variable	Mean	Standard deviation	Observations
STAT	1.757	1.511	286
JUR	1.115	.439	279
PEN	2.412	3.198	286
HAN	1.543	.904	279
REG	1.291	.479	273
Handelsvolumen	61.799	36.662	287
Initial BNP per capita (log)	7.909	.717	287
BNP vækstrate	.013	.033	285
Økonomisk krise	.570	.496	254
Etnisk diversitet	.503	.243	287
Befolkningsstørrelse (log)	9.259	1.447	285
Bistand, % af BNP	6.293	8.782	287
Afrika	.314	.465	287
Asien	.164	.371	287
MENA	.122	.328	287
Latinamerika	.341	.475	287
Kommunistisk	.007	.083	287
Postkommunistisk	.049	.216	287

Appendixtabel A2. Variabeldefinitioner og -kilder

Variabel	Kilde	Definition
GOVSIZE	Gwartney og Lawson (2005)	Se tekst
LEGAL		
SOUND	Penn World Tables, mark 6.1, Heston, Summers og Aten (2002)	Handelsvolumen angivet som eksport plus import som % af BNP. BNP er angivet i købekraftskorrigerede 1995 dollars. Økonomisk krise er defineret som enten negativ vækstrate over fem år eller vækstrate under halvdelen af de foregående fem år
FREE		
REGUL		
Handelsvolumen		
Initial BNP per capita		
BNP vækstrate	Alesina, Devleeschauwer, Easterly, Kurlat og Wazciarg (2003)	Sandsynligheden at to tilfældige borgere ikke deler etnisk tilhør
Økonomisk krise		
Befolkningsstørrelse		
Etnisk diversitet	Center for Global Development	Udviklingsbistand inklusive lånekoncessioner som % af BNP
Bistand, % af BNP		

Pris på varm luft?

Oplevelsesøkonomiens kerne

Af Jon Sundbo, professor, Roskilde Universitetscenter

På det seneste er der kommet megen fokus på oplevelsesøkonomien i den offentlige debat og i forskningen. Det har også medført modreaktioner. Den først modreaktion er at det er varm luft. Det vil sige at fænomenet er et kortvarigt modefænomen, en management-bølge, der hurtigt vil ebbe ud fordi der ikke er noget substantielt i det, slet ikke set ud fra et mere traditionelt økonomisk synspunkt. Hvis man så accepterer argumenter imod at det er varm luft, er den næste modreaktion at det ikke er noget nyt, det har altid været der. Og hvis der er noget nyt, så varer det ikke ret længe. Er der noget i oplevelsesøkonomien? Jeg skal i denne artikel argumentere for at der er en økonomisk kerne i oplevelsesøkonomien, som kan forklares ud fra en teoretisk rationel logik. De tre spørgsmål, jeg skal diskutere er: Er der noget substantielt i oplevelsesøkonomien eller er det varm luft? Hvis der er noget substantielt i det, hvorfor kommer det pludselig op nu? Hvor længe varer oplevelsesøkonomien? Ud fra det skal jeg diskutere hvilket økonomisk rationale, der er i fænomenet og søge at give en forklaring på hvorfor der kommer opmærksomhed omkring fænomenet lige nu.

1. Fænomenet oplevelse

Oplevelse kan kortfattet defineres som en mental rejse, der efterlader noget immaterielt – en erfaring eller en psykisk fornemmelse.

Årsagen til at oplevelse er kommet på dagsordenen er muligheden for at fremme økonomisk omsætning og jobskabelse indenfor oplevelsesområdet. Dette skal erstatte den mistede omsætning og de jobs, der mistes, hvis industri- og serviceproduktionen flytter til andre lande.

Artiklen er et forsøg på at forstå oplevelsesfænomenet mere abstrakt – dets teoretiske logik. Til en start kan det være nyttigt at give nogle konkrete eksempler på hvad oplevelse kan være: At se en film, en ferierejse, særligt design af en kaffemaskine, at sidde på en cafe, at være FC København fan, at være på Roskilde festivalen. Oplevelser produceres og sælges typisk i kultursektoren, turistsektoren og mediesektoren, men også i industri- og servicesektorerne. Oplevelsesøkonomien er at give forbrugerne nogle oplevelser – nogle mentale rejser, der gerne kan efterlade mentale spor. Dette kan ske både som en mental rejse i sig selv, f.eks. gennem et museumsbesøg, at se TV eller gå op i at blive blandt de 1.000 først i Eremitageløbet gennem træning, kosttilrettelæggelse og mental opbygning. Det kan også ske i forbindelse med en formel konsumtion af en vare eller en serviceydelse, f.eks. køb og brug af en luksusbil (oplevelsen af at køre i en Ferrari eller sidde i en Mercedes og opleve myten om at det er kvalitet og signalerer høj status) eller få investeringsråd

af banken (spændingen ved om man vinder eller taber i investeringerne).

2. Videnskabeliggørelsen af oplevelses-fænomenet

Den videnskabelige introduktion af fænomenet har flere indgange. Den mest kendte er Pine og Gilmores (1999) introduktion af begrebet »experience« på engelsk i bogen »The Experience Economy«. Dette ord har i USA en dobbelt betydning, nemlig dels erfaring eller læring, som er den almindelige, dels oplevelse. »Experience« er i Pine og Gilmores definition »events that engage individuals in a personal way« (Pine og Gilmore 1999 p. 12). Definitionen har en snært af læring eller engagement, men Pine og Gilmore siger også at »experience« godt kan være passiv underholdning (at se TV f.eks.). Begrebet oplevelse blev af den tyske sociolog Gerhard Schulze (1992) introduceret 7 år før i en sociologisk analyse af forskellige statusgruppers kultur- og fritidsforbrug i bogen »Die erlebnisgesellschaft« (oplevelsessamfundet). På dansk er Pine og Gilmores bog blevet det værk, der oftest henvises til, når begrebet oplevelsesøkonomi skal defineres. Den amerikanske geograf Richard Florida (2002, 2005) har brugt oplevelsesøkonomi til at lancere en teori om regional væstk konkurrence. Han har identificeret oplevelsessamfundets overklasse, som han kalder den kreative klasse. De bosætter sig ifølge Florida ud fra deres oplevelses-efterspørgsel. De regioner, hvor denne overklasse samles, bliver rigere end andre regioner. De samles der, hvor de fleste og – ud fra deres konsumtionsmønster – bedste oplevelser kan findes. Deres determinering af økonomisk vækst skyldes derimod ikke primært deres oplevelses-efterspørgsel, men deres input til produktionsudviklingen i regionen. Det er nemlig den klasse, der skaber innovationerne og således den økonomiske vækst i alle sektorer.

Transformationen af det amerikanske begreb »experience« til det danske »oplevelse« er

ikke sket gennem nogen formel eller videnskabelig autorisation. Det er sket i den generelle samfundsdebat, hvor både forskere og andre samfundsmedlemmer har deltaget.

Hvad fænomenet oplevelse i en økonomisk og sociologisk sammenhæng nøjagtigt dækker over, skal denne artikel søge at klarlægge.

3. Oplevelsesøkonomiens tre diskurser

At fænomenet oplevelse er kommet på dagsordenen, dækker i virkeligheden over flere diskurser. Tre sådanne kan iagttages. Den ene er den erhvervsøkonomiske, som Pine og Gilmore (1999) er udtryk for. Den dækker over påstanden om at oplevelse er et høj-værdiskabende område, både ved at skabe stor brugsværdi for kunden og stor profit for virksomheden, der leverer oplevelsen. Det fører til et fokus på ledelsesaspektet, nemlig hvorledes oplevelser produceres og leveres på den mest optimale måde. I den erhvervsøkonomiske diskurs er oplevelse et fænomen, der er alment i alle brancher. Det kan være tillæg til industrivarer (f.eks. design) og services (f.eks. forfatteroplæsning i banken) og det kan også være produkter i sig selv (f.eks. computerspil eller teater). Det er den erhvervsøkonomiske diskurs, først og fremmest repræsenteret ved Pine og Gilmores bog, som har rejst oplevelses-dagsordenen i videnskabelige kredse. Samfundsmæssigt og politisk fanger denne diskurs fordi den lover samfundsøkonomisk vækst, oven i købet til erstatning for det mindskede vækstopotential, der følger af at industrien flytter til andre lande.

En anden diskurs er den kulturøkonomiske. Denne har eksisteret i mange år som en lidt hengemt specialdiskussion i grænsefeltet mellem økonomi og humaniora. Denne diskurs får ny vind i sejlene ved at blive koblet sammen med den erhvervsøkonomiske diskurs. Oplevelse bliver dog indenfor denne diskurs mere begrænset end i den erhvervsøkonomiske diskurs, nemlig til virk-

somheder og institutioner og sektorer samt virksomheder, der har oplevelse som det egentlige produktionsmål. Det kulturøkonomiske felt er relanceret som kreative industrier (f.eks. Caves 2000).

Der foreligger altså to bud på hvad oplevelsesøkonomien er og hvad diskussionen handler om. Et, hvor det er et aspekt ved al produktion og leverance og et, hvor det er en afgrænset sektor i økonomien. Situationen er helt parallel til diskussionen om service, som opstod i 1980'erne (f.eks. Illeris 1996). Service blev også fremhævet som det økonomiske vækstområde, som forskning, politik og samfundsdiskussionen burde fokusere på. Service blev også som økonomisk fænomen afgrænset på to forskellige måder. Dels som et særligt marketingaspekt, nemlig at serviceleverandøren altid er i personlig kontakt med kunden, hvilket førte til teorier om relationsmarketing (Gummesson 1995), som er almen gyldig for al leverance, også af varer. Og dels som en særlig sektor bestående af virksomheder, der kun leverer serviceydelser; afgrænsningen i denne forståelse er altså ikke kunderelationen, men produktets karakter. Ligesom i 1980'ernes og 90'ernes servicediskussion er der altså i 2000-tallets oplevelsesdiskussion to forskellige betydninger af fænomenet. Det kan ikke teoretisk eller empirisk afgøres om den ene betydning er bedre og mere rigtig end den anden. Da begge betydninger er introduceret i debatten og de videnskabelige analyser, skal man blot være opmærksom på at begrebet oplevelse bruges i disse to betydninger – ofte uden at definitionen angives.

Fremkomsten af den erhvervsøkonomiske oplevelsesdiskurs har også aktualiseret en sociologisk diskurs. Ligesom servicediskussionen i 1980'erne og 90'erne førte til en diskussion om samfundets grundlæggende sociologiske struktur, rejser de to øvrige oplevelsesdiskurser en diskussion om samfundets grundlæggende struktur. Det er en diskussion

om klassestrukturen i samfundet. Schulze (1992) introducerede allerede forskellige sociale statuslags kulturforbrug i Nürnberg. Han fik herved defineret et socialt stratificeringssystem med fem strata bestemt af uddannelse og alder. For Schulze er de sociale stratas kulturforbrugsmønstre selve stratificeringsdimensionen. Floridas (1999) analyse af den kreative klasse fortsatte denne sociologiske diskurs. For Florida er oplevelsesforbruget ikke stratificeringsdimensionen, det er klassens innovative indsats i samfundet. Oplevelsesforbruget er en adfærd, som klassen har, men denne adfærd bliver afgørende for hvor klassen bosætter sig og dermed skaber innovationer og dermed økonomisk vækst.

4. Markedsgørelsen

Den udvikling, vi fokuserer på i disse år, er en stigende markedsgørelse af oplevelsesområdet. Det har tidligere været aktiviteter, som man har lavet selv i fritiden, eller som, senere, det offentlige helt eller delvist har finansieret ud fra kulturpolitiske hensyn. Der har altid været en vis del oplevelser, som har været solgt på markedet (f.eks. i tidligere historiske perioder i bogstavelig forstand som gøgl på markeder). I disse år oplever vi blot en stigning i markedsgørelsen. Det betyder at vækst i oplevelsesøkonomien i vidt omfang handler om at finde allerede eksisterende aktiviteter udenfor markedøkonomien og indrullere dem under markedøkonomien og videreudvikle dem. Akkurat som det er sket med serviceøkonomien, vidensøkonomien og tidligere industriøkonomien (hvor husflidsarbejde i fritiden på gårdene blev ændret til fabriksvarer, der blev udbudt på markedet).

5. Den empiriske sandhed om oplevelsesøkonomien

Hvor meget fylder oplevelsesøkonomien i samfundet? Det er et problem at opgøre dette fordi noget af oplevelsesproduktionen ligger inde i industri- eller servicevirksomheder. Der har været lavet opgørelser af den primære oplevelsessektor, som består af virk-

somheder, der har oplevelse som primært produkt. Altså en empirisk belysning af det, der dækkes af kulturøkonomi-diskursen. Denne type økonomiske aktiviteter i samfundet stiger i disse år mere end andre. Oplevelsesøkonomien omsatte i 2001 for cirka 175 milliarder kroner eller 7,3 procent af den private omsætning i Danmark (Erhvervs-/Kulturministeriet 2000). 12 procent af de privatsatte er beskæftigede i oplevelsessektoren. I Storbritannien udgjorde oplevelsesøkonomien knapt 8 procent af BNP.¹ Den er vokset med 10 procent om året mod 2,8 procent for økonomien generelt. I Sverige står oplevelsesøkonomien for 9 procent af BNP og 10 procent af den samlede arbejdsstyrke. For Sverige var oplevelsessektoren den fjerdestørste erhvervssektor 2001 og voksede mellem 1998 og 2001 på alle indikatorer (om end beskæftigelsen i 2001 faldt svagt). Den procentvise årlige tilvækst var 1998-2000 større end gennemsnittet for erhverv (men under dette i 2001) (KK Stiftelsen 2003). De mest voksende oplevelsesbrancher var scenekunst, design, oplevelsesbaseret uddannelse og arkitektur.

En måling af oplevelsers samlede betydning ud fra den erhvervsøkonomiske diskurs – hvor oplevelser også er elementer i industri- og servicesektorerne – kræver en anden metodik og databehandling. Oplevelseselementernes bidrag til økonomien i industri- og servicesektorerne skulle i så fald også måles, jfr. Porat's (1977) måling af informationsøkonomien, der opdeles i en primær sektor af egentlig informationsproduktion og en sekundær sektor hvor information er tillæg til manuel produktion (se også for Danmarks vedkommende Sundbo, Baiardelli og Rocha 1983). Sådanne analyser af oplevelsesøkonomien har ikke været foretaget.

6. Det handler økonomisk-teoretisk om nytteværdi

Hvad er nytteværdien af oplevelse? Logisk er kernen i forklaringen på oplevelsesøkonomi-

en – sammenlignet med den klassiske økonomi, som er opstået for at forklare industrimarkedernes dannelse – at værdien af indpakningen er kommet til langt at overgå værdien af den vare, der er pakket ind.

I den klassiske økonomiske forklaring på industrivarernes værdisættelse på markedet er varens værdi den afgørende. Indpakning er et nødvendigt onde, som må opfattes som en ren omkostning, en art transaktionsomkostning. Det samme gælder reklame- og markedsføringsomkostninger. De er nødvendige, men skaber ingen værdi i sig selv. Udtrykket at de skaber ingen værdi i sig selv har en dobbelt betydning. For det første har de ingen værdi for forbrugeren – de tjener kun til at gøre ham opmærksom på at varen eksisterer og de gør det muligt at varen kan leveres til ham uden at gå i stykker eller flyde væk. Det er varen, forbrugerne er interesseret i og som har værdi for ham. For det andet er det ikke investeringer i det egentlige produkt, og kan derfor heller ikke være grundlaget for profit for virksomheden, der sælger varen.

Forklaringen på oplevelsesøkonomien er at dette har ændret sig i løbet af historien. Derfor må vi forklare værdidannelsen på en ny måde. Når man får en gave, kan være meget optaget af en kunstfærdig indpakning. Det er noget interessant og nyt. De sokker, der er inden i pakken, er da nyttige og absolut nødvendige for ikke at fryse ihjel. Men man ved godt at man får sokker i år igen, man har fået så mange sokker og man ved godt at hvis man virkelig en dag skulle stå uden sokker, så kan man sagtens få fat i nogle. Sokker er nok livsnødvendige, men de er ikke særligt interessante. Det kan den kunstfærdige indpakning derimod være. Man bliver interesseret i den, man tænker over hvordan den er lavet, om den er pæn, hvorfor man synes den er pæn etc. Man bliver psykisk fanget og udfordret af indpakningen. Sokkerne er bare noget, man tager på uden at tænke videre over det. Et andet eksempel er det fænomen, hvor

man abonnerer på en fødevarerpakke (grøntsager, fisk og andet), der bliver bragt til døren regelmæssigt. Fødevarerne er ikke specielt prisbillige, selvom de kan have visse ønskede egenskaber, f.eks. at være økologiske. Der er tale om en vis bekvemmelighedsfaktor ved at de bliver bragt. Men pakkerne indeholder også en oplevelse, idet man ikke på forhånd ved konkret hvilke varer, der kommer. Det bestemmer leverandøren, som samtidig leverer opskrifter, hvor fødevarerne kan bruges. At skulle lave nye retter, er et oplevelseselement ved denne vare.

Nytte-fænomenet har ændret sig i praksis, og det teoretiske nytte-begreb må ændre sig med det. Det er hvad den teoretiske del af forståelsen af oplevelsesøkonomien implicerer (jfr. Pine og Gilmore 1999). Nytte omfatter to komponenter. Dels en basal komponent, der er den fysiske nødvendighed. Dels en psykisk interesse-komponent, som kaldes oplevelse, eller på engelsk »experience«. Fysiske varer samt serviceydelser – både manuel service og viden – er nok nødvendige, men de er ikke særlig interessante for forbrugeren. Marginal-nyttens af endnu en ny fysisk vare eller manuel serviceydelse (f.eks. rengøring eller kantine-mad) er meget lille. Nyttens af ny viden (hvad der kan kaldes vidensservice (Miles 2001)) er ifølge en af de tidligere økonomiske forklaringer, videns- eller informationsøkonomien, stor. Men selv her kan man hævde at marginalnyttens af ny viden i den seneste tid er faldende. Der er kommet enormt megen viden på markedet og i fri cirkulation, bl.a. hjulpet af Internettet og et udviklet uddannelsessystem. Nye videnselementer giver ikke samme store forståelsesmæssige »aha-oplevelse« som før. Eller netop dette udtryk siger hvad der er sket: viden som lagerelementer i vores hjerne har fået begrænset marginalnytte-værdi, det skal helst forbindes med en oplevelse. Alle, der har undervist på universiteter i de sidste 30-40 år kan konstatere at der fra brugerne – studenterne – har sneget sig et stigende krav ind om oplevelse

koblet til vidensformidling. Forelæsningserne må ikke være kedelige; de skal være underholdende.

Den fysiske nødvendighedskomponent og videnskomponenten i produkter og serviceydelser bliver mindre og den psykiske interesse-komponent større. Det vil måske være at gå meget langt i en sådan abstrakt teoretisk argumentation allerede nu helt at afskaffe vidensøkonomien, men man kan pege på tendenser i vidensøkonomien til at den psykiske interesse-komponent i viden relativt set får større betydning i forhold til nødvendighedskomponenten.

Det afgørende for efterspørgernes vilje til at give en høj pris for varer eller services er ikke disses objektive eller materielle nytte, men derimod deres oplevede nytte – at de kan give en psykisk tilfredsstillelse samtidig med at de opfylder et materielt behov. Det psykiske oplevelseselement har fået meget større oplevet nytte end det fysiske nødvendighedselement og derfor vil personer på markedet give meget mere for det element end for det fysiske nødvendighedselement. Ud fra den klassiske økonomiske forklaring på industriøkonomien tilbage fra Adam Smith, Karl Marx osv. er dette absurd og udenfor en ordentlig økonomisk teoris univers. Oplevelse og psykiske indpakninger er ikke produktive fænomener og skaber ingen værdi. Det er med moderne ord varm luft. Det kan overlades til den psykologiske videnskab eventuelt at forklare dette fænomen. Men verden forandrer sig. Ligesom vi i serviceøkonomien har måttet vende os til at vi kan leve af at klippe hinanden (og faktisk ikke kan leve af at producere elementære fysiske nødvendighedsvarer), må vi vende os til at varm luft i oplevelsesøkonomien kan opnå så høj en pris, at vi kan leve af det.

Det er det økonomiske systems udvikling, der har flyttet borgerens eller forbrugers fokus. Produktions- og produktivitetsudvik-

lingen i varefremstillingen (industrien), og efterhånden også i service (såvel manuel som viden service), har gjort at vi som forbrugere kan få alt i rigelige mængder. Selvfølgelig er der stadig forskel på samfundsborgernes økonomiske formåen, men selv de fattigste kan få opfyldt de mest elementære nødvendigheds-behov. Produktion og distribution af varer og service er ikke længere et stort problem. Problemet for udbydere er at markederne er mættede og efterspørgslen stagnerende fordi de elementære fornødenhedsprodukter måske nok stadig er nødvendige for kunderne, men de er ikke interessante. De er hverken knappe, udfordrende eller konflikt-genererende, de er simpelthen kedelige. Vi gider ikke længere interessere os for nødvendighedskomponenter.

Problemstillingen om symmetrisk eller asymmetrisk information, der er central i økonomisk teori, får et lidt andet udseende i oplevelsesøkonomien. En del af oplevelsen er at man ikke kender den på forhånd. Det gælder f.eks. en film eller et teaterstykke. Det er nødvendigt at udbyderen har mere information end modtageren, og hele produktet bliver ødelagt hvis modtageren på forhånd har lige så megen information som udbyderen. Modtageren betaler som regel for oplevelsen på forhånd – idet han logisk ikke har nogen interesse i at betale bagefter, hvor oplevelsen er konsumeret. Nogen information må modtageren selvfølgelig have for at kunne have en ide om rammen for oplevelsen. Den asymmetriske information betyder at udbyderen nok kan snyde og levere et dårligt oplevelsesprodukt, men kun een gang. Der dannes sig en anden ordens informations-symmetri, hvor køberne får et generelt indtryk af leverandøren og hvad denne står for. Dette sker dels gennem køberens tidligere erfaring med denne leverandør, dels gennem leverandørens ry i offentligheden (f.eks. anmeldelser af oplevelsesproduktet eller andre menneskers afprøvning af det).

Denne tvungne assymetriske information kan være en barriere for nye oplevelsesvirksomheders indtrængen på markedet. Kunderne kender ikke virksomheden og kan derfor være skeptiske overfor den og om den mon vil levere et ordentligt oplevelsesprodukt. Modtrækket fra virksomhedens side kan være at operere på nyhedsværdien af oplevelsen (innovation) – en del af oplevelsen kan være at man ikke har prøvet netop denne oplevelse før.

Al denne argumentation gælder for business-to-consumer oplevelser. Den gælder imidlertid også i nogen udstrækning for business-to-business. Modsat af hvad et traditionel industrimaterialistisk rationale vil sige, køber virksomheder også oplevelser. De gør det på to felter. Første felt er som underleverancer til deres egen produktion og afsætning (f.eks. reklame og design). Andet felt er som direkte leverance til ledere og medarbejdere. Virksomheder får i stigende grad teatertrupper til at spille teater i virksomheden, medarbejdere og ledere kommer på spa- og wellnesshoteller, evt. i forbindelse med virksomhedsseminarer, en del af managementkonsulenttydelser er i virkeligheden oplevelse. Forklaringen er at oplevelser i virksomheden øger motivationen, både hos ledere og medarbejdere.

7. Gammel kultur eller ny produktart?

Indpakningen, eller det psykiske interessekomponent, kan også blive selvstændiggjort. Indpakningen bliver solgt uden vare. Det vil sige at oplevelser bliver solgt som rene oplevelser, og ikke kun som et element i andre varer eller serviceydelser. Det er jo kunst og kultur vil nogen sige. Det har vi haft i årtusinder, det er der ikke noget nyt i. Det bliver måske mere markedsgjort nu. Tidligere var det enten et frit gode, som kunstneren gav gratis til samfundet eller som det offentlige betalte. Der har måske været en vis betaling for kunst, som skulle falde via markedet, men det var kun en del af den samlede pris for at producere kunsten. Denne markedsbetale

del er måske øget, men det giver ikke noget kvalitativt nyt, blot en vis udvikling i allerede kendte mekanismer.

Denne argumentation er der meget rigtigt i. Den er blot utilstrækkelig til at forklare hvad der sker. Oplevelsesøkonomien handler for det første ikke om kunstgenstande, der får en lidt anden offentlig tilskudsstruktur. Det handler om noget mere omfattende og egentlig produktionsnært, nemlig koncept-udvikling.² For det andet sker der i løbet af en kort årrække en ret voldsom stigning i omsætningen, og navnlig produktionsudviklingen, indenfor oplevelsesområdet. Det kan godt være det på nogle områder er gammel vin, men flasker er ikke bare nye – vinen bliver også blandet på en ny måde. Det kan diskuteres om der i oplevelsesøkonomien i disse år sker en sådan skred i produktionsudviklingen at det kan sammenlignes med dengang man i industriøkonomien gik fra håndværksproduktion til industriel fabriksproduktion.

8. Hvor kommer oplevelses-efterspørgslen fra?

Jeg vender tilbage til spørgsmålet om oplevelsesøkonomien bare er varm luft, opfundet af smarte marketingfolk. Dette spørgsmål handler om hvorvidt der er en egentlig, varig og fundamental nytteværdi af oplevelse for borgerne, som kan begrunde oplevelse som en permanent efterspørgselsfaktor i markedsdynamikken.

Denne nytteværdi kan begrundes ud fra den amerikanske psykolog Mihaly Csikszentmihalyis (2002) flow-teori. Csikszentmihalyi postulerer at det moderne menneske søger flow. Dette er et fænomen, hvor borgeren får hvad Csikszentmihalyi kalder en optimal oplevelse (»optimal experience«), som giver ham mening. Csikszentmihalyi argumenterer for at vi alle søger at blive lykkelige. Flow er en del af at søge lykken. Flow definerer han som »tidspunkter hvor vi føler at vi har kontrol over vores egne handlinger; vi føler en

glæde, som bliver et landemærke i vores erindring for hvad livet burde være« (Csikszentmihalyi 2002 s. 3). Flow er optimale oplevelser, hvor vi bliver helt opslugt af oplevelsesaktiviteten. Han nævner som eksempler at sport, hobbies, kunst og spil kan give flow.

Flow er ikke bare et indre psykologisk fænomen, det er også et sociologisk fænomen. Meningen dannes i interaktionen med andre mennesker. Det er først når andre mennesker fortæller os at på Bali er den mærkelige skulptur, vi har fået, noget ganske særligt og meget dyr, at vi forstår dens sociale mening. Flow er også et socialt statusfænomen. Det er mere sociologisk end Csikszentmihalyi giver udtryk for. Vi gennemfører ikke kun optimale oplevelsesflow for vores indre psykiske stabilitets skyld, men også for at give sociale signaler. Når vi køber en Mercedes for dyre penge, er det ikke kun for selv at nyde at sidde i den, men også fordi den signalerer at vi er højt oppe i samfundets statuslag.

Flow er blevet relevant i det post-moderne samfund fordi vi har mistet det fælles meningsunivers. Tidligere kunne vi finde dette i religionen, landsbyfællesskabet eller måske den sociale klasse (arbejderklassens traditionelle kultur gav f.eks. en fælles mening). Nu er vi overladt til vores individuelle udfyldelse af livet. Flow giver ifølge Csikszentmihalyi en løsning på dette. Derfor er oplevelse (i hvert fald forstået som »optimal experience«) blevet et reelt behov i det postmoderne samfund. Det kan tilfredsstilles gennem at købe oplevelser og derfor konstituerer det et marked, som bliver stadig mere aktuelt efterhånden som de individualistiske eller postmoderne tendenser manifesterer sig. Efterspørgslen efter flow stiger kort sagt.

Csikszentmihalyi indfører en slags klassedeling i sin teori om flow. Som udgangspunkt er flow en aktiv handling – vi skal selv ud og være med til at skabe oplevelsen, enten fysisk eller mentalt. Vi skal rejse som opdagelsestus-

rist eller vi skal selv definere at løb er sundt, udfordrende og prestigegivende så projektet at gennemføre Eremitageløbet på en hurtig tid er noget, jeg vil gå igang med. Nogle mennesker får imidlertid flow gennem en passiv »foræring«, f.eks. ved at sidde foran TV og se TV-serier. Dette kan også være en meningsgivende aktivitet ifølge Csikszentmihalyi. Det er imidlertid i hans teori en fattigere oplevelse, fordi det ikke giver individet den rigtige psykiske tilfredsstillelse af selvet da man jo ikke selv gør noget. Meningsdannelse kommer ved at man lever sig ind i TV seriens univers, som andre har skabt. Man får en projektions-oplevelse idet man projekterer sit eget selv ind i serien. Det er også i medieforskningen konstateret at folk har mindre direkte ansigt-til-ansigt interaktion idag og derfor udlever en del af deres sociale interaktionsbehov ved at projicere dem ind i mediernes serier (Hjarvard 2005).

Dette fører logisk hen til en socialt bestemt konsumtionsteori. Overklassen (Floridas (2002) kreative klasse) efterspørger aktive oplevelser, de selv kan deltage i eller i det mindste præge fortolkningen (meningsrammen) af. Det er derfor de flytter til et bestemt sted. Det bliver dyre produkter, fordi det kræver involvering af personer på udbudssiden i konsumtionsøjeblikket (f.eks. operasangere eller bjergklatringsinstruktører). Denne klasse kan og vil imidlertid betale for det. Underklassen efterspørger allerede iscenesatte oplevelser med en given fortolkningsramme, passive oplevelser. De kan og vil ikke betale så meget for det. De kræver billige, ikke for innovative produkter. Dette presser markedet i retning af at levere billige standardiserede masseoplevelser (TV-serier, I-pod eller CD musik, professionelle sportsskampe, de kan opleve som tilskuere på stedet eller transmitteret). En sådan klassebestemt konsumtionsteori må nok modificeres i retning af at den kreative overklassens aktive oplevelsesforbrug også fører til at de efterspørger passive oplevelser (når man selv spil-

ler golf, ser man også golftransmissioner i TV). Det passive oplevelsesforbrug hos underklassen fører også til efterspørgsel efter aktive oplevelser, men ikke i så høj grad som hos overklassen.

Man kan antage at oplevelser også efterspørges på grund af deres statusmæssige signalværdi. Forbrugeren er villig til at give en overpris på varen, hvis denne kan signalere at han har høj prestige. Udgangspunktet i dette tilfælde er en antagelse om at det mest prestigegivende i det aktuelle overflodssamfund er at eksponere sig selv i medier gennem oplevelse. Man kan tale om et eksponerings-samfund. Personer med høj medie-oplevelses-eksponering, f.eks. skuespillere, sportsstjerner og TV-nyhedsoplæsere, har høj prestige i samfundet og udgør den øverste klasse. Selv politikere, og efterhånden også virksomhedsledere, eksponerer sig selv oplevelsesmæssigt i medierne (deltager i TV-quizzer etc.). Eksponeringen giver andre en oplevelse og en efterstræben efter selv at blive dem, der eksponeres og dermed får høj status. Kan man ikke selv blive en af de højstatus-eksponerede personer, kan man efterspørge oplevelsen for dog at drømme sig ind i disses verden. Eksponeringsdimensionen er ikke den eneste statusgivende dimension. Den klassiske kapitalistiske, penge, spiller stadig en vis, men formentlig underordnet, rolle. Viden er også en statusdimension. Man kan dog på baggrund af oplevelsesøkonomidiskussionen postulere at viden som social statusdimension har synkende betydning og eksponering stigende. Rockstjerner og fodboldspillere er for opadgående, departementschefer og professorer for nedadgående. Floridas kreative klasse er defineret ved disse to statusdimensioner, viden og eksponering. Det må derfor ud fra teorien om eksponeringssamfundet antages at der i disse år sker interne forskydninger i det, Florida har defineret som den kreative klasse³ – mere status i oplevelsesinnovationer, mindre i vidensinnovationer.

Ud over de to typer oplevelseskonsumtion – den aktive og den projicerende, omfatter det faktiske udbud på markedet også en tredje kategori, den restituerende. Vi har brug for at stresser af, at koble fra og få en pause. Derfor er f.eks. spa- og wellness-industrien, der tilbyder ophold med spa-bade, massage osv., i så hastig vækst. Megen turisme er også udtryk for den restituerende oplevelse – der skal intet ske i ferien, måske med undtagelse af at ligge ved stranden. Her er der ikke tale om noget aktivt flow eller et projiceret flow, men om anti-flow. Vi ønsker selvet passificeret for at kunne restituere de psykiske elementer, der ligger neden under selvet. Denne tredje kategori går ganske vist imod Csikszentmihalyis teori, men anti-flow produkter er en integreret del af oplevelsesmarkedet. Det enkelte oplevelsesprodukt kan imidlertid være udtryk for alle tre flow-oplevelser. Hvornår den samme TV-serie er projiceret flow og hvornår den er anti-flow, afhænger helt af hvilken tilstand forbrugeren er i ved indgangen til selve forbruget, og kan endda ændre sig undervejs. Hvornår den samme ferie er aktiv flow og hvornår den er anti-flow, afhænger af hvad ferieturisten ønsker med ferien.

9. Hvorfor kommer oplevelsesøkonomien på dagsordenen nu?

I det foregående har jeg vist at der er et økonomisk og psyko-socialt fundament for oplevelsesøkonomien og den således ikke er »varm luft«. Nu vender vi tilbage til den anden indvending, at oplevelsesøkonomien er ikke noget nyt. Hertil kan man sige at oplevelser ganske vist ikke er noget nyt, men det er dog et fænomen, der er øget i betydning og tidsomfang gennem historien som en meget langsomt voksende S-kurve. Kunst kender vi fra 15.000 år tilbage gennem hulemalerier. Turisme har eksisteret for overklassen siden middelalderen, men som massefænomen slog det først igennem omkring år 1900. Massemedierne slog igennem i det 20. århundrede (disse var nok fra starten vidensbefordrende, men blev efterhånden også oplevel-

sesbefordrende). Ifølge Csikszentmihalyi (2002) er flow et fænomen, der er stærkt forbundet med det postindustrielle samfunds individualisering og deraf følgende opløsning af de fælles meningsrammer. Hvis vi skal stedfæste det postindustrielle samfunds genembrud, er det noget, der starter med højkonjunkturbølgen i 1960'erne (f.eks. Giddens 1994). Der har altså gennem historien været en langsom stigning i oplevelseselementet i samfundet, men et gennemslag i dette som et væsentligt element i livet, og dermed også i efterspørgslen på markedet, kommer først med det postindustrielle samfunds gennemslag efter 2. verdenskrig. Dette er den langsigtede samfundsmæssige forklaring på at interessen for oplevelser slår igennem i slutningen af det 20. århundrede.

Denne langsigtede forklaring forklarer dog ikke hvorfor det nøjagtigt er i årene omkring 2003-5 at interessen for oplevelsesøkonomien slår igennem og hvorfor gennemslaget bliver så pludseligt og voldsomt, i hvert fald i Danmark. For at forklare det, må vi fastsætte nogle forudsætninger for et sådant gennemslag og nogle egentlige årsagsforklaringer. Forudsætningerne for et sådant gennemslag af en ny økonomi, som både indeholder en ny markedsadfærd og en ny videnskabelig og samfundsmæssig erkendelse af denne, er at der er økonomisk højkonjunktur. Den tyske statistiker Engel fremsatte i 1857 sin lov om høj indkomstelasticitet – at husholdninger, der har højere indkomster, bruger mere på luksusvarer end husholdninger med lavere indkomster. Dette har været overført til serviceøkonomien, hvor det har vist sig at passe (Gadrey 1992). Gadrey har også vist at når husholdningers indkomster øges over tid, bruger de en større andel på service.⁴ Indkomsterne stiger især i højkonjunkturer. Man kan overføre betragtningen til oplevelsesøkonomien. Et gennemslag af oplevelsesøkonomien kræver en økonomisk højkonjunktur med stigende rigdom. Det har vi haft i perioden siden 2000. Det kræver også at der opstår

en samfundsmæssig sociologisk faktor, som skærper samfundsborgernes opmærksomhed om at de kan bruge deres øgede rigdom på oplevelse. De kunne jo også bruge den på andre aktiviteter og derved efterspørge andre produkter på markedet. De egentlige materielle produkter, varer, har de stortset nok af, så de har ikke behov for flere og nyhedsværdien er gået af traditionelle varer. De fleste serviceydelser er gået samme vej, i hvert fald de materielle (f.eks. rengøring). Borgerne kunne dog efterspørge f.eks. mere viden (tage uddannelse) eller nye boliger (lade de gamle rive ned og bygge nye). Det, der i særlig grad har henledt borgerne opmærksomhed på oplevelsesprodukter, er den teknologiske udvikling. IKT-teknologien har pludselig præsenteret nye muligheder for oplevelser via nye medier som computeren, mobiltelefonen og IKT-netværk. Det har også ført en interesse for andre oplevelsesformer med sig. Udover teknologien har en anden samfundsmæssig faktor betydning, nemlig gennemslaget af eksponeringssamfundet med dets prestige i medieoplevelseseksponering.

Dette var forudsætningerne. Hvad er så de egentlige årsagsfaktorer bag gennemslaget i disse år? Disse må findes på udbudssiden. Forskeres, managementguruers og efterfølgende virksomheders og offentlighedens diskursive fokus på oplevelsesøkonomien fører til en proces, som også påvirker efterspørgslen. Det virker opmærksomhedsskabende ligesom reklame. Når forudsætningerne iøvrigt er til stede som vist ovenfor, slår opmærksomheden og interessen igennem. Udbudsfaktoren aktiverer den latente efterspørgselsinteresse.

Teoretisk burde virksomheder så begynde samtidig at udbyde flere oplevelsesprodukter og markedet øges kraftigt. Det er imidlertid ikke sket. Der er indtil videre mest tale om opmærksomhed (som man så kan kalde »varm luft«). Den innovationsudvikling, der skulle ligge bag udbudet af nye oplevelses-

produkter, sker imidlertid ikke så hurtigt, fordi innovation tager tid (det tager tid at få ideer og navnlig at omstille medarbejdere til at indgå i innovative processer). Derfor sker udbudsøgningen af nye, innovative oplevelsesprodukter ikke så hurtigt som den salgsorienterede opmærksomhed om oplevelsesprodukter. Men ud fra ovenstående argumentation vil den komme. Der kan formodes i den nærmeste fremtid at komme megen fokus på innovation i oplevelsesbrancherne.

Det kan i øvrigt undre at oplevelsesdiskurserne er kommet på dagsordenen i Danmark så hurtigt og kraftigt, når servicediskurserne fra 1980'erne og 90'erne end ikke rigtigt er kommet på dagsordenen endnu. F.eks. er der allerede dedikeret betydelige forskningsmidler til forskning i oplevelsesøkonomi, der (i den primære sektor) udgør o. 10% af økonomien, mens der ikke er dedikeret særlige forskningsmidler til serviceøkonomien, der dog udgør 75% af økonomien. Det står i kontrast til resten af Skandinavien, hvor forskningen i service, især vidensservice, i disse år får tilført hundreder af mio. kroner, og hvor oplevelsesforskningen, med Sverige som undtagelse, kun er i sin vorden. De forklaringer, der kan gives, er at videnskabsministeren i Danmark øjeblikkelig »tændte« på oplevelsesdiskursen, mens ingen betydende politikere »tændte« på servicediskursen. Desuden har oplevelse med sin aura af stjerner og »kendiser« en folkelig appel som service ikke har.

10. Hvor længe varer oplevelsesøkonomien?

Et tredje argument mod oplevelsesøkonomiens betydning er at den vil vare meget kort tid, måske kun 2-5 år. Hvorledes skal man opfatte dette argument?

Udviklingen i et særligt markedsområde som oplevelse kan teoretisk antages at følge en S-kurve, som er konstateret i mange erhvervsøkonomiske sammenhænge (produktlivscyklus, innovationsdiffusion etc., Sundbo

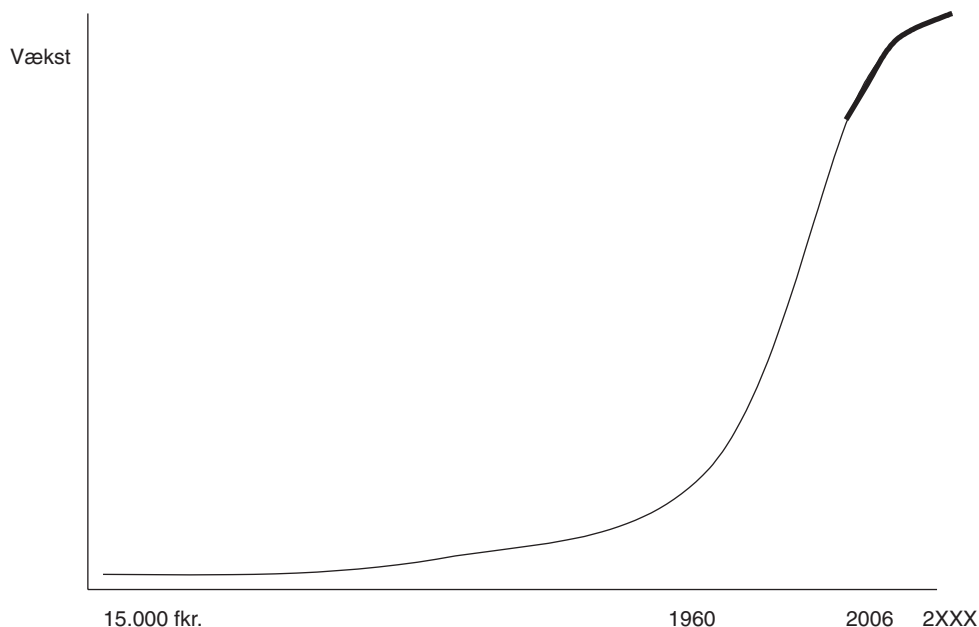
1995). Kurven for oplevelsesmarkedets udvikling har haft en usædvanlig lang startperiode (den første flade del af kurven) og til gengæld en usædvanlig kort sidste del af vækstfasen og modningsfasen. Det, vi ser i disse år, er den sidste, stejle del af væksten. Dette er udtrykt i figur 1.

Vi ser aktuelt ikke bare en hastig vækst, men formentlig også begyndelsen til det modne stadie. Det er den tykke del af kurven, vi står foran. Vækstmulighederne i oplevelsesmarkedet må således antages at fremtvinge en produktivitsudvikling. Det har industriøkonomiens udvikling fremtvunget, hvad der er velkendt, og det har serviceøkonomiens udvikling efterhånden fremtvunget (Sundbo 2002). Der er derfor al mulig grund til at antage at fokus på oplevelsesøkonomien også vil fremtvinge et pres for produktivitsstigninger der. Pine og Gilmores (1999) lovning af guld og grønne skove indenfor oplevelsesøkonomien

fordi forbrugerne er villige til at betale en meget høj pris, vil kun vare en kort tid.

Produktiviteten i oplevelsessektoren i f.eks. Sverige er 1999-2001 steget og overgår produktiviteten i Danmark og produktiviteten i oplevelsessektoren i Storbritannien overgår den svenske (KK Stiftelsen 2003 s. 34-35)

IKT teknologien giver konkrete muligheder for produktivitsøgninger. Der vil komme opmærksomhed om oplevelsesproduktionens organisering og hvorledes produktiviteten kan øges den vej. Dette vil ske samtidig med at innovationsgraden indenfor oplevelsesøkonomi kan antages at øges de kommende år. Vi vil altså se en parallel udvikling af stigende produktivitet og innovation (som også kan føre til produktivitsøgninger). I det omfang innovationsudviklingen ikke kan følge med produktivitsudviklingen, vil vi se fallende priser og fortjeneste. Dette tidspunkt



Figur 1. Udviklingskurve for oplevelsesøkonomien

vil oplevelsesøkonomien nå ligesom industriøkonomien har nået det og serviceøkonomien er ved at nå det. Hvornår dette tidspunkt indtræder, kan ikke forudsiges nøjagtigt. Produktivitets- og især innovationsudviklingen kan ikke prognosticeret nøjagtigt. Men i de store linier kan der drages paralleller til andre økonomiske sektors udvikling. Industrisektorens vækst og udvikling startede i det 19. århundrede og er vel ved at være slut nu. Den varede ca. 150 år. Servicesektorens vækst og udvikling startede efter 2. verdenskrig, ca. 1945 og begynder også nu at vise tegn på at nå det modne stadie, hvor væksten går i stå. Den varer således godt 50 år. Det kan antages at oplevelsesøkonomien varer kortere. Om det er 10 eller 35 år, kan kun blive gætværk. Xerne i 2XXX på kurvens tidsakse i figur 1 må stå ubekendte nogen tid endnu.

11. Stigende konkurrence

Derimod er en ting sikkert. Det er at virksomheder, der producerer oplevelselementer, meget hurtigt vil blive tvunget ud i en øget konkurrence. Hvor der er muligheder for øget omsætning og navnlig fortjeneste, vil antallet af udbydere stige. Det må forudses at ske i de kommende år. Virksomhederne kan konkurrere på innovation og på pris. Det sidste forudsætter produktivitetsøgninger. Den kommende tid handler ikke bare om opkomsten af nye entreprenurielle oplevelsesvirksomheder eller at industrivirksomheder får ekstra luft under vingerne ved at putte oplevelse på de skrantende industrivarer. Det handler også om kravet om øget produktivitet og stigende priskonkurrence på oplevelser. Det indbefatter f.eks. dannelsen af store globale oplevelsesvirksomheder. Vi har allerede indenfor film, TV og musik set dannelsen af store Kooperationer. SONY er f.eks. en spiller på verdensplan, som det ofte er svært at komme udenom.⁵

Virksomheder, der vil agere på oplevelsesmarkedet, bliver i de kommende år mødt med en række krav for at leve op til markedsbe-

tingelserne. Et krav er at de skal være innovative. Konkurrencen vil blive global og hård og forbrugerne bliver tilbudt stadig mere sofistikerede oplevelselementer. Det betyder bl.a. at oplevelser som tillæg til varer og serviceydelser må blive betydeligt mere raffinerede end blot at bygge på udvidet reklame og løse ideer om »storytelling«. Det betyder også at primære oplevelsesvirksomheder (der leverer oplevelse som det eneste produkt) skal tænke mere i konceptinnovation og ikke kun det kreative eller kunstneriske indhold i det enkelte oplevelsesprodukt. Leverandører af oplevelse vil også blive stillet overfor valget om enten at levere aktive flow oplevelser og dermed gå ind på performancemarkedet,⁶ primært rettet mod de øvre lag i oplevelsessamfundet eller at levere masseoplevelser, som primært indeholder projiceret flow og primært retter sig mod de lavere lag. Det første vil medføre en oplevelsesproduktion, hvor oplevelsesproducenterne (eller personalet) vil være i ansigt-til-ansigt kontakt med kunderne (f.eks. teater, koncerter, caféliv, spahotel-ophold etc.). Det vil gøre oplevelserne ret dyre, men give mulighed for stor fortjeneste pr. oplevelselement. Dette omfatter turistmarkedet, der er stort. Det kan også omfatte et lukrativt luksus-nichemarked af en begrænset størrelse (f.eks. opera og oplevelsen omkring luksusbiler). Det andet vil medføre en oplevelses-masseproduktion, hvor teknologien (IKT teknologi) vil blive en afgørende produktionsfaktor og konkurrenceparameter. Her vil oplevelserne blive leveret på teknologisk form (f.eks. musik på I-pod, TV, film, computerspil, underholdning på mobiltelefon etc.). Det projicerede flow massemarked bliver et stort marked. Dette marked vil især kunne flytte oplevelsesproduktion mellem lande fordi oplevelserne ikke behøver at blive produceret på det sted, hvor de konsumeres. Dette marked vil kunne ændre den internationale arbejdsdeling. Anti-flow produkter vil blive leveret i begge markeder, f.eks. wellness-spa ophold i performancemarkedet og TV-udsendelser i massemarkedet.

Det vil formentlig udvikle sig sådan at varer, serviceydelser og oplevelser vil blive mikset og det ikke er særlig relevant at skelne mellem rene oplevelsesbrancher, rene industribrancher og rene servicebrancher.⁷ Ikke bare vil industrivirksomheder komme oplevelses-elementer på deres varer, oplevelsesvirksomheder vil i stigende grad markedsføre varer som del af oplevelseskonsumtionen, og de gør det allerede (f.eks. musik på CD eller Internettet forudsætter CD-afspillere, CD-disetter, computere etc.). Nogle virksomheder vil være rene primær-oplevelsesvirksomheder, men den sekundære oplevelsessektor (virksomheder, der har oplevelse som tillæg til deres primære produkter) vil variere meget hvad angår mikset af varer, service og forskellige former for oplevelse. Performance og masseoplevelser kan endog mikses (CD- og pladeforlag kan arrangere live-koncerter, rockfestivaler sælger musik på Internettet).

Priskonkurrence og kravet om produktivitetsudvikling fører til at massemarkedet bliver meget væsentligt, for det er her at der i særlig grad kan ske produktivitetsøgning og omkostningssænkninger på grund af den større og mere strukturerede produktions- og salgsorganisation og på grund af at det er teknologi-baseret. Masseoplevelser kan produceres i eet land og eksporteres. Massemarkedet kan blive karakteriseret af koncentration og geografisk udflytning af virksomheder. Det må formodes at det i hovedsagen er i massemarkedet den fremtidige vækst vil ligge. Der er dog foreløbig ingen tegn på at massemarkedet kan reducere det andet store marked, turistmarkedet, som må karakteriseres som et performancemarked. Turistmarkedet er, som andre performancemarkeder, karakteriseret ved at kunderne geografisk må komme til leverandøren for at få oplevelsen, en *omvendt eksport*. Verdensmarkedet for oplevelser tegner sig derfor meget mere komplekst end industri-verdensmarkedet. Så i oplevelsesøkonomien skal vi til at vende os til at tænke i både eksport og omvendt eksport. Brist i det

ene kan opvejes af styrke i det andet. Det kan endvidere ikke udelukkes at en virksomhed eller en nation, der er god til det ene, også er god til det andet. Der rejser sig også problemstillingen om eksport af oplevelser kan fremme omvendt eksport, så de to markeder kan understøtte hinanden, eller om det bliver to markeder med vidt forskellige betingelser. Disse spørgsmål kender vi endnu ikke svaret på.

12. Konklusion og perspektiver

Oplevelsesøkonomien kan som diskurs bidrage med forståelsesaspekter af samfundets økonomiske såvel som sociale udvikling og udfordrer gamle begreber og tankevaner. Fænomenet er især forsknings- og forståelsesmæssigt vigtigt fordi det pointerer at ikke-materielle, »luftige« forbruger- og livspræferencer er blevet dominante. Fremtidige forskningsopgave består i at undersøge hvor varig og dybtliggende disse ændringer er. Et interessant forskningsemne er f.eks. at undersøge i hvor høj grad man i det moderne samfund kan »italesætte« nye forbrugsmønstre – når nu funktionelt-materielle behov ikke er den afgørende efterspørgselsparameter. Herunder kan det være interessant at fundere over hvad den næste »italesættelse« kan være.

For den økonomiske politik i Danmark bliver spørgsmålet hvordan oplevelser kan udvikles så de tiltrækker omvendt eksport *til* Danmark kombineret med en egentlig oplevelseseksport *fra* Danmark. Billedligt talt hvorledes kan f.eks. film optaget i Danmark både blive verdenssucceser og få folk til at ønske at komme til Danmark og se hvor filmen er optaget.

Noter

1. Opgørelsesmetoden er ikke helt ens i disse lande, så en nøjagtig direkte sammenligning er ikke mulig. I grove træk kan landene dog sammenlignes.
2. Et koncept er en bredere forståelsesramme for produktet, f.eks. en charterrejse. Det består af et hotelværelse, transport, underholdning m.v. sam-

let i en konsistent produktfortælling. Konceptet er en integreret innovation, der er strategi- og brugerbaseret.

3. Dette er naturligvis meget kortfattet. Nogen grundlæggende sociologisk statusanalyse ud fra disse dimensioner er efter min viden ikke foretaget. Dog understøtter den empirisk analyse i ugebrevet A4 (2006) nærværende fremstilling.
4. Andre (Gershuny 1978) mener dog at kunne vise at dette ikke gælder for husholdningsservice i visse lande og perioder. Gershunys analyse omhandler dog kun manuel service og ikke vidensservice. Gershuny (1986) viser imidlertid også at leisure og turisme – som er en væsentlig del af oplevelsesøkonomien – øges med stigende indkomster over tid.
5. En dansk succesvirksomhed som IO Interactive, der producerer computerspil, lader f.eks. SONY teste alle deres spil fordi SONY med stor sandsynlighed skal levere det tekniske udstyr til spillet (»konsollen«).
6. Performance er et begreb, som nogle kolleger på Roskilde Universitetscenter har udviklet til at betegne ansigt-til-ansigt oplevelsesproduktion (f.eks. events, festivaler, teater, koncerter).
7. En empirisk beskrivelse af oplevelsesvirksomheder (Lund et al. 2005) ser således også vare-oplevelsesproduktion på en kontinuert skala fra 0-100% oplevelseselement i produktet.

Litteratur

A4, Ugebrevet A4: Danskernes nye rangorden, <http://www.ugebreveta4.dk/smcms/Ugebrevet/10046/12059/12067/12069/Index.htm?ID, 23-10-2006>

Caves, R., *Creative Industries*, Cambridge Mass. (Harvard University Press) 2000

Csikszentmihalyi, M., »Flow«, London (Rider) 2002 (første udgave 1992)

Engel, C., *Die Produktions- und Consumptionsverhältnisse der Königreiches Sachsen*, Zeitschrift des statistischen Bureaus des königlichen sächsischen Ministerium des Innern 1857

Erhvervs-/Kulturministeriet, *Danmarks kreative potentiale*, København (Erhvervs-/Kulturministeriet) 2000

Florida, R., »The Rise of the Creative Class«, New York (Basic Books) 2002.

Florida, R., »The Flight of the Creative Class«, New York (HarperCollins) 2005.

Gershuny, J., *After Industrial Society?*, London (Macmillan) 1978

Gershuny, J., »Employment and the service economy, i Giarini, O. (ed.), »The Emerging Service Economy«, Oxford (Pergamon) 1986

Giddens, A., »Modernitetens konsekvenser«, København (Reitzel) 1994

Gummesson, E. (1995), *Relationsmarknadsføring: Från 4P till 30R*, Malmö (Liber)

Hjarvad, S., *Det selskabelige samfund*, København (Samfundslitteratur) 2005

Illeris, S., *The Service Economy*, Chichester (Wiley) 1996

KK Stiftelsen, »Upplevelsesindustrin 2003«, Stockholm (KK Stiftelsen) 2003

Lund, J., »Følelsesfabrikken«, København (Børsens forlag) 2005

Miles I. (2001), »Taking the Pulse of the Knowledge-Driven Economy: the role of KIBS«, i Toivonen M. (ed.): *Growth and Significance of Knowledge Intensive Business Services*, Helsinki (Uusimaa T&E Centre's Publications 3) 2001

Pine, B.J. og Gilmore, J.H., »The Experience Economy«, Boston (Harvard Business School Press) 1999.

Porat, M.U., *The Information Economy*, Washington (US Department of commerce) 1977

Schulze, G., »Die erlebnisgesellschaft«, Frankfurt (Campus) 1992

Sundbo, J., »Innovationsteori«, København (Jurist- og Økonomforbundets Forlag) 1995

Sundbo, J., *The Service Economy: Standardisation or Customization?*, *The Service Industries Journal* vol. 22 no. 4, pp. 93-116, 2002

Sundbo, J., Baiardelli, G og Rocha, S., *Informationssektoren, informatikken og beskæftigelsen*, København (Jurist- og Økonomforbundets Forlag) 1983

Internationale direkte investeringer i Danmark og Kina i det 20. århundrede

Af Brian Thorup Pedersen , cand.merc., underwriter

1. Indledning

Det sidste par årtier har set en voksende interesse for udenlandske koncerners eller fondes opkøb af ofte store og velkendte danske virksomheder. Der foreligger en omfattende litteratur om direkte investeringer over landegrænserne, såvel statistisk-beskrivende som teoretisk. Opmærksomheden er på det seneste blevet vendt også mod de direkte investeringers historiske ophav, udvikling og betydning.

Nærværende artikel sigter primært mod at vurdere John Dunning's antagelse om, at der findes en model for udviklingen i investeringsmønstret for det enkelte land. For at kunne afprøve modellen har det været nødvendigt at samle data vedrørende indad- og udadrettede investeringer i Kina og Danmark over en lang periode. Data stammer fra mange kilder, men giver alt i alt et troværdigt billede. Konklusionen på analysen bliver, at antagelsen om et veldefineret udviklingsmønster ikke kan afvises – og at de to lande alle forskelle til trods udviser ensartede træk i udviklingen.

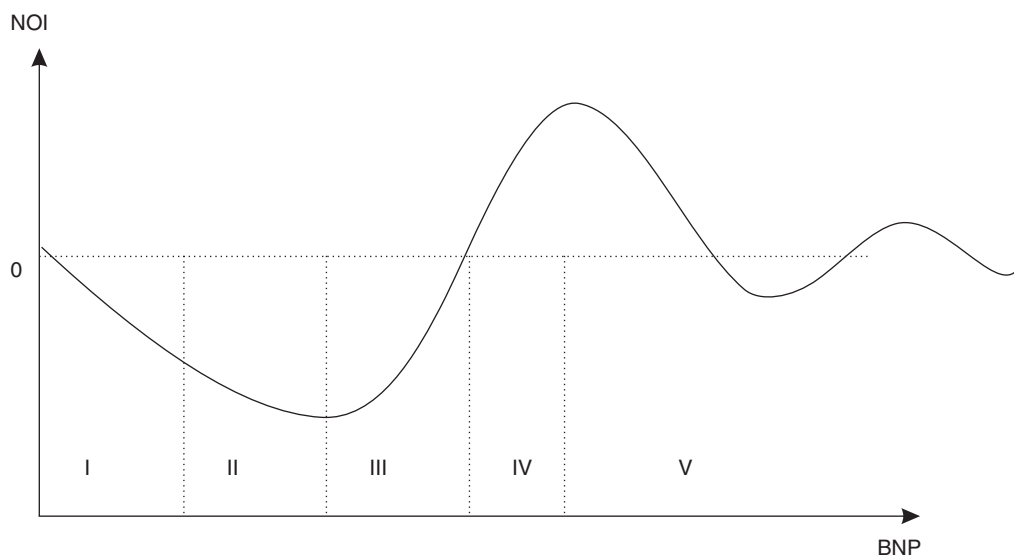
Det sekundære motiv er en påvisning af de politiske faktorer's betydning for udviklingsmønstret. Indtil omkring første verdenskrig oplevede de udviklede lande en fremadskridende internationalisering, som omkring 1960 blev genoptaget. Tilsvarende oplevede

Kina en politisk betinget afbrydelse i sin økonomiske udvikling, der varede fra først i 1930'erne til Deng Xiaoping åbnede døren sidst i 1970'erne. Det sandsynliggøres i artiklen, at i begge de to lande blev udviklingsmønstret fortsat fra det punkt, hvor det befandt sig, da afbrydelsen indtraf. Lukkede politisk-økonomiske systemer virker som en dybfryser, der konserverer økonomiens tilstand til nye og bedre tider.

2. The Investment Development Path (IDP) – en udviklingsmodel for FDI¹

En af de aktører, der har været meget aktiv med hensyn til at finde en forklaring på, hvad der fremdrager direkte investeringer og deres udvikling, er John Dunning. Dunning foreslog først i 1980'erne på baggrund af empiriske undersøgelser og sit eklektiske paradigme,² at de direkte investeringer ind i og ud af et givet land må være dynamiske og følge et mønster, som han døbte IDP – the *Investment Development Path*. IDP bliver dermed en hypotese om samfundsøkonomisk lovmæssighed, som er testbar.³

IDP er i sin enkelthed skitseret i figur 1 og er kendetegnet ved, at de direkte investeringer (NOI = net outward investment = beholdning af udgående investeringer minus beholdning af indgående investeringer) er direkte relateret til et lands økonomiske udvikling.



Figur 1: IDP (investment development path)

IDP er inddelt i 5 faser. *Fase 1* er kendetegnet ved, at landet ikke selv har udgående investeringer, idet landet ikke har nået et tilstrækkeligt udviklet erhvervsmæssigt stade. Dets virksomheder mangler viden og kompetencer til at gøre sig gældende uden for egne grænser. I stedet begynder landet i denne fase at modtage indgående investeringer fra lande, der enten ønsker at udvinde eller udnytte lokale ressourcer eller som ønsker at afsætte deres produkter på et underudviklet marked.

I *fase 2* begynder virksomheder i det pågældende land selv så småt at foretage udgående investeringer, samtidig med at de indgående investeringer er støt stigende. En medvirkende årsag er, at de tidligere indgående investeringer har bidraget til at opbygge landet økonomisk og dermed skabt et fundament for de lokale virksomheder.

I *fase 3* vokser både ind- og udgående investeringer, men landet er nu så udviklet, at dets virksomheder har udviklet sig til inter-

nationalle spillere – multinationale selskaber. De udgående strømme af investeringer overhaler de indgående.

Den efterfølgende *fase 4* er en afgørende fase, idet landets multinationale virksomheder nu er så stærke, at landet bliver en nettoinvestor: det har beholdningsmæssigt flere direkte investeringer i udlandet end udlandet har i landet. Den afsluttende *fase 5* betegner den situation, at landets aktiviteter nu er så integrerede med andre landes, at de direkte investeringer let kan flyttes rundt efter markedsvilkårene. I denne fase begynder de udgående og indgående investeringer at balancere, idet det typisk vil være de samme lande og brancher, der investerer og modtager investeringer.⁴

IDP er blevet testet empirisk og særligt i Dunning & Narula (1996) har et antal forskere foretaget en række landestudier,⁵ der set i deres helhed understøtter IDP-hypotesen. De følgende to landestudier skal ses som endnu et bidrag i den forbindelse.

Modellen tager dog ikke direkte højde for de poliske forholds indvirkning på de direkte investeringer, men som det vil blive argumenteret for nedenfor, så har de politiske forhold mindst to afgørende effekter på udviklingen af de direkte investeringer og dermed til landets økonomiske vækst. De to politiske effekter afgør for det første landenes rolle mht. direkte investeringer i starttidspunktet, og for det andet, hvor lang tid et land vil være om at komme igennem de enkelte faser, hvilket har stor betydning for landets rolle i den internationale konkurrence og dets politiske placering.⁶

3. Kilder og datagrundlag.

Kilderne falder i 4 grupper: de der vedrører Danmark og Kina henholdsvis før og efter 1950. Artiklen er baseret på mange og forskelligartede data. I det videst mulige omfang er de gjort sammenlignelige, men kildernes heterogenitet rejser et principielt spørgsmål om statistisk validitet.⁷ Da artiklens intention er en principiel og teoretisk analyse, skønnes det mindre end fuldkomne datagrundlag ikke at udgøre nogen væsentlig indskrænkning. Konklusionerne anses for robuste i forhold til det anvendte datagrundlag. Tabel 1 introducerer kort de anvendte kilder.

Yderligere information om kilderne findes i litteraturlisten.

4. Den danske udviklingsvej

Direkte investeringer til og fra Danmark kan langt hen ad vejen siges at have fulgt principperne i IDP, hvis der tages højde for de to politiske faktorer, der blev diskuteret ovenfor.⁸

Generelt er det tydeligt at de direkte investeringer til og fra Danmark har været stigende over tid, dog lige med undtagelse af de seneste få år, hvor der sågar har været registeret negative strømme dvs. betydelige tilbageførsler.

Selvom udgående investeringer i begyndelsen i antal generelt er langt større end indgående, så er det omvendte imidlertid tilfældet, hvis man ser på værdien af investeringerne, hvor indgående investeringer overgår de udgående i de første mange år. Denne betragtning er meget vigtig mht. til at kategorisere Danmark i IDP, men det antyder også, at Danmark er og har været præget af små og mellemstore virksomheder, hvilket afstedkommer mange, men få store udgående investeringer, hvorimod udenlandske virksomheder har placeret få, men store investeringer i Danmark.

Tabel 1. Dataoversigt

	Data for <i>danske</i> direkte investeringer		Data for <i>kinesiske</i> direkte investeringer	
	Periode	Kilde	Periode	Kilde
Data vedr. perioden før 1950	før 1950	~ Boje (2000)	1840-1931	~ Remer (1968)
	før 1914	~ Johansen (1987)		
	1840-1940	~ Strandskov & Pedersen (2005)	1840-1937	~ Hou (1965)
	ca. 1860-1920	~ Strandskov, Sørensen & Pedersen (2000)		
Data vedr. perioden efter 1950	1957-1997	~ Danmarks Nationalbanks beretninger	1980-2005	~ UNCTADs FDI database
			2003	~ UNCTAD (2003)
	1998-2005	~ Danmarks Nationalbanks database	1987-1997	~ World Investment Directory (2000)
	1970-2005	~ UNCTADs FDI database	1994-2003	~ China Statistical Yearbooks
	1945-1972	~ Sørensen & Tarbensen (2005)	2003	~ MOFCOM (2003)
			2003	~ Chinafdi.org

Danmarks udgående investeringer begyndte først at tage fart omkring 1900. Det kan endvidere med rimelighed antages, at *værdien* af de indgående investeringer var større end værdien af de udgående også før 1957,⁹ jf. ovenfor. Danmark kan følgelig antages at have været fase 1 land fra ca. 1840 og indtil omkring 1900, hvor udgående investeringer i højere grad begynder at spille en rolle.¹⁰

Danmark har sandsynligvis været fase 2 land i perioden fra 1900 til sidst i 1970'erne, idet det først er fra omkring 1980 (1975 hvis UNCTADs data anvendes) at Danmarks årlige udgående investeringer konsekvent overstiger de indgående. Det vil sige, at Danmark blev et fase 3 land mellem 1975 og 1980.

Som tidligere nævnt er kriteriet for overgangen mellem fase 3 og fase 4, at beholdningen af udgående direkte investeringer overstiger beholdningen af indgående direkte investeringer, dvs. NOI bliver positiv. Jf. de anvendte data bliver Danmarks NOI positiv fra omkring 1991, og har været det siden.

Om Danmark er blevet et fase 5 land eller stadig er i slutningen af fase 4 er svært at afgøre, men der er to indikationer af, at vi er tæt på fase 5. For det første de meget balancerede strømninger af indgående og udgående investeringer de seneste få år. For det andet, at NOI har en nedadgående tendens. Et støttende argument er, at selv mindre danske virksomheder deltager i den internationale arbejdsdeling gennem en lang række internationale aktiviteter, ikke alene FDI men outsourcing og forskellige former for partnerskaber og alliancer.

Det kan således konkluderes, at Danmark overordnet set har fulgt principperne for IDP meget godt. De anslåede faser og deres foreståede tidsmæssige stadfæstelse danner i det følgende grundlaget for den geografiske og branchemæssige beskrivelse af de direkte

investeringer, men især for sammenligningen med Kina.

5. Den kinesiske udviklingsvej

Direkte investeringer til og fra Kina kan ligesom det var tilfældet for Danmark langt hen ad vejen siges at have fulgt principperne i IDP.

Det er vigtigt at bemærke, at der før 1930'erne var begyndt at komme indgående investeringer i Kina og at disse var stærkt stigende. Kina foretog dog ikke selv investeringer i udlandet på det tidspunkt. Fra omkring 1930 var FDI ikke aktuel for Kina, men med Kinas genåbning for udenlandsk kapital omkring 1978 begyndte der atter at komme investeringer til Kina.

Kinas egne udgående investeringer startede omkring 1982, dvs. at Kina var et rent fase 1 land fra slutningen af 1800-tallet og frem til først i 1980'erne. Kina er formentlig ikke kommet ud af fase 2 endnu, idet de indgående investeringer langt overstiger de udgående, som de seneste år ikke rigtig har kunnet komme fra start.

De seneste år har der været indikationer af, at kurven kunne vende, men det er ikke sket endnu. Der er i højere grad end tidligere set eksempler på større kinesiske opkøb af udenlandske virksomheder, samtidig med at kinesiske virksomheder har gjort spæde forsøg på at skabe brands. Der er således en indikation af, at Kina har retning mod fase 3, men at de kinesiske virksomheders ejerskabsfordele endnu ikke er udviklede nok til et faseskift.¹¹

Nu da en fasebestemmelse har kunnet foretages, er det interessant at sammenligne lande- og brancheudviklingen af de direkte investeringer for de to lande over tid, men især for de to faser som begge lande allerede mere eller mindre har været igennem dvs. fase 1 og fase 2.

6. Geografisk fordeling af danske og kinesiske direkte investeringer over tid

En sammenligning af udviklingen i de direkte investeringer i de to lande over tid og mellem faser giver anledning til flere interessante observationer.

Hvad de *indgående investeringer* i fase 1 angår, så er det bemærkelsesværdigt, at det er mere eller mindre de samme lande, der investerer i Danmark og Kina, nemlig hovedsageligt udviklede vestlige lande som England og USA og nogle andre tidligere europæiske kolonimagter. Den resterende del er foretaget af nabolande under udvikling. I Danmarks tilfælde Sverige og Holland; i Kinas Japan, Rusland og senere Hong Kong, Taiwan og Singapur.

I fase 2 er det samme trend, der gør sig gældende, nemlig at det er en række udviklede vestlige lande samt enkelte nabolande, der investerer i landene. Dog er nu flere lande aktive investorer i begge lande. Sammenligner man med situationen de seneste år, er det i høj grad det samme mønster, der gør sig gældende.

Der er den væsentlige forskel mellem de to lande, at investeringerne i Kina i stor grad har relation til den kinesiske diaspora - et fænomen som ofte er påvist og som kommer til udtryk gennem de mange investeringer fra Hong Kong (især før 1997), Taiwan, Macao (før 1999), Singapore og formentlig også USA.

De *udgående investeringer* har andre karakteristika. Der er angivet udgående investeringer for Danmark i fase 1, men selvom de var ret ubetydelige, markerer de en forskel i forhold til Kina. Dette hænger sandsynligvis sammen med at Danmark i 1800-tallet var meget aktiv på den internationale scene både hvad angår handel og kolonier. Dette er også et gennemgående karakteristikum for flere af de traditionelle investorlande i både Danmark og Kina, særligt i fase 1. Denne faktor

betyder at landene har gjort sig nogle tidlige erfaringer kombineret med deres industrielle overlegenhed (jf nedenfor), således at de meget hurtigt kunne foretage direkte investeringer, da muligheden bød sig.

En stor lighed mht. de *udgående investeringer* for begge lande gør sig dog gældende. Det er, at der er en klar tendens til at begge lande investerer stort i nogle få udviklede vestlige lande samt nabolande og mindre beløb i mange mindre udviklede lande.

Dette ændrer sig dog hen mod fase 5, hvor det ses at det mere og mere bliver de samme lande der investerer i og modtager investeringer fra Danmark jf. at de direkte investeringer begynder at balancere mere end hidtil.

Der synes en tendens til, at investeringerne med tiden spredes over flere lande. Selvom det gælder ud- såvel som indgående investeringer, er der samtidig en tendens til at de udgående generelt er mere spredt end de indadrettede.

7. Branchefordeling af investeringerne

Inddrages branchefordelingen af de direkte investeringer i sammenligningen, er der igen flere interessante observationer at gøre.

Hvad angår de indgående direkte investeringer ses der en vis systematik, særligt i den indledende fase. De første investeringer i begge lande vedrørte opbygning af landenes infrastruktur og andre erhvervsfremmende faciliteter. Generelt områder, hvor landene ikke selv havde den fornødne viden og kapital til rådighed. Derimod havde andre lande såsom England både kapital og teknologisk viden, der kunne udnyttes overalt, samt en generel handelserfaring. Sådanne lande blev tidligt aktive på den internationale scene.

I Danmark, der generelt havde få handelsrestriktioner i fase 1 og begyndelsen af fase 2, var man ikke fjendtlig overfor de udenland-

ske kapitalinteresser, og man fik hurtigt bygget det nødvendige jernbanenet op. I Kina var situationen en anden. Flere kolonimagter havde med baggrund i opiumkrigen og bokseropstanden opnået store kompensationer fra Kina – og rettigheder til flere handelsområder, hvor de placerede deres investeringer. I starten var det typisk indenfor brancher, der skulle støtte de tilstedeværende virksomheder. Kineserne var modvilligt gået med til dette og kunne heller ikke se fordelene i at udenlandske investorer ville bygge et jernbanenet op. De første tiltag blev gjort i 1860'erne, men det var først omkring 1890'erne, at det kinesiske jernbanenet blev udviklet og det var alene af den grund, at man så fordelene af og accepterede udenlandsk kapital.

Hen mod fase 2 ses det i begge lande, at investeringer i den sekundære sektor vinder frem. I Danmarks tilfælde var det især slagterbranchen, og for Kina var det tilsyneladende tekstilindustrien. Fremmed kapital bidrog til at fremme industrialiseringen i begge lande. I løbet af fase 2 opstod flere industrier og det blev den sekundære sektor, der modtog flest investeringer. Kina er endnu ikke kommet ud af denne fase, men for Danmark skete et skift i fase 2 mod flere investeringer i den tertiære sektor, som kom til at dominere i de følgende faser.

Det skal igen bemærkes, at for begge lande var udenlandske investeringer med til at opbygge en produktiv sekundær sektor, og her har den politiske faktor atter været afgørende. I Kina satsede man i starten af fase 2 meget på joint ventures. Dette var politisk bestemt; dels var man fortsat mistænksom overfor udenlandsk kapital, og dels ønskede styret at effektivisere de gamle statsejede virksomheder gennem adgang til vestlig know-how. Joint-venture partnerne så til gengæld en fordel i de lave kinesiske lønninger og det potentielt enorme kinesiske marked.

I Danmark var der ganske vist ikke den slags

restriktioner, men i fase 2 synes man at have været mere påpasselig overfor udenlandske direkte investeringer end både før og efter, jf. Sørensen og Tarbensen (2005).

I fase 2 blev både Danmark og Kina medlem af WTO, hvilket medførte, at landene måtte gøre flere brancher tilgængelige for udenlandsk kapital. Således måtte Danmark i 1975 åbne for investeringer i finanssektoren, og efter skiftet til fase 3 er det denne branche og den tertiære sektor generelt, der især tiltrækker direkte investeringer. I Kina er der også de senere år set flere investeringer i den tertiære sektor. Dels lempede man politikken i 1990'erne og med medlemskabet af WTO er udviklingen accelereret.

Også andre forhold fik i begge landes fase 2 afgørende indflydelse på den frie kapitals bevægelighed i tidligere restriktive brancher, og virkningerne heraf kan aflæses direkte i den geografiske fordeling af investeringerne. Det var for Danmarks vedkommende medlemskabet af EU og i Kinas tilfælde generhvervelsen af Hong Kong.

I Danmark er de direkte investeringer i høj grad nu samlet i den tertiære sektor og de indgående og udgående investeringer er fordelt nogenlunde jævnt branchemæssigt og geografisk, hvilket indikerer at Danmark har retning mod et mere balancerende stadium.

Der er i forbindelse med de udgående investeringer ikke de store ligheder landene imellem, men en lighed er dog, at de udgående investeringer synes mere spredt end de indgående. Hvor de indgående investeringer synes at følge den økonomiske opbygning af landenes erhverv tæt, er situationen mere broget for de udgående. Forklaringen ligger dog formentlig gemt i, at landene har haft forskellige motiver til at investere i de enkelte faser, og at motiverne er afhængige af virksomhedernes kompetencer og landets internationale placering.

Danmarks gamle status som handelsnation og kolonimagt kommer tydeligt til udtryk i de tidlige udadrettede investeringer fra især handelskonglomerater, men også i den branchemæssige spredning af investeringerne. At Danmark lå i hælene på de mest udviklede lande, og at der var mindre udviklede lande, hvor man kunne producere og anskaffe billige varer, kan have været en medvirkende årsag til, at de udgående investeringer var så spredte, men dog i høj grad med rødder i den tertiære sektor.

Kinas arv kommer også til udtryk i de udgående investeringer. Dette ses tydeligt i branchefordelingen af de direkte investeringer i fase 2. Kinas komparative fordel ligger i billig og effektiv produktion af industrivarer, og det afspejles i de indgående investeringer. Denne fordel er ikke anvendelig uden for landets grænser, hvilket låser landet i position, hvor det er produktionssted for mere udviklede lande. Den politiske arv, der ligger gemt i de gamle statsejede virksomheder og kommunismens Kina – det er hænder og ikke hoveder, der arbejder – er en forsinkelsesfaktor i landet kommercielle udvikling. Men netop kun en forsinkelsesfaktor.

Kinas udgående investeringer er primært koncentreret i den primære og tertiære sektor, hvilket er i tråd med ovenstående. Der investeres i råvareudvinding dvs. upstream aktiviteter og i de tertiære erhverv, særligt IT og handel dvs. downstream og støtteaktiviteter. Dels for at sikre råstoffer til den hurtigt voksende industriproduktion og dels i et forsøg på at opgradere upstream aktiviteter. Der findes nu multinationale kinesiske virksomheder, og kinesiske brands er ved at dukke op. Tegn på, at en overgang til fase 3 kunne være på trapperne.

Således synes de udgående investeringer, især i fase 2, stærkt relateret til landenes komparative fordele og kompetencer, der igen synes relateret til landenes traditionelle

politiske holdning til virksomhedernes og arbejderens funktion i samfundet.

8. Den politiske afbrydermekanisme

De foregående afsnit har påvist store generelle ligheder mellem udviklingen af de direkte investeringer i Danmark og Kina. Ikke blot kan begge lande indpasses i IDP faseforløbet, men der er tillige lighedspunkter i mange detaljer. Tilmed begyndte begge lande deres første fase nogenlunde samtidigt og med ensartede mønstre mht. geografiske og branchemæssige træk. Dertil kommer, at i udgangspunktet var både Kina og Danmark gamle frie nationer, hvor Danmark generelt har været en handelsnation og Kina havde en tidlig udviklet innovativ civilisation. Spørgsmålet er, hvordan den markant forskellige udvikling kan forklares.

Forskellen må nødvendigvis ligge i de politiske forhold, da de direkte investeringer ifølge IDP tænkningen er funktionelt relateret til landets økonomiske udvikling, og da een af de væsentlige faktorer bag den økonomiske udvikling er de politisk fastsatte rammebetingelser. De indledningsvis påpegede politiske forhold kan her inddrages som en forsøgsvis forklaring på de to landes relative position.

Et bud er, hvad der ovenfor blev kaldt kolonifaktoren og som blev relateret til de direkte investeringers begyndelse. I starten af fase 1 blev hovedparten af de direkte investeringer i Danmark og Kina foretaget af England, især i infrastruktur. Forskellige nationer adskiller sig imidlertid mht. evnen til at absorbere de nye teknologier, der strømmer ind i form af FDI og anvende dem aktivt i egen kompetenceopbygning. Dette drejer sig om evnen til kommerciel innovation, som altid vil have et tilfældighedernes element, men som i høj grad afhænger af foretagenders og individers innovative kapacitet. Og her spiller den politiske og økonomiske frihed til at eksperimentere og høste udbyttet af innovationerne en væsentlig rolle.

Her kommer en vigtig faktor på banen, nemlig graden af protektionisme dvs. hvorvidt man tillader sig selv at sprede sine kompetencer og drage nytte af andres, så disse kan videreudvikles. Dette er direkte repræsenteret i landets politiske holdning, hvilket bringer os til den anden tilføjelse til IDP og som analyserede data viser, nemlig at IDP *fast-fryses*, når landets politik ikke er åben overfor direkte investeringer.

Hvis en åben økonomi i en periode helt eller delvis afskæres fra omverden gennem politiske tiltag, vil det være hypotesen, at det efter en genåbning vil være på det samme IDP stadiet som før restriktionerne indtraf. Med andre ord vil politiske restriktioner medføre en »nedfrysning« af IDP-stien til trods for et moderat voksende BNP (jf. fig.1). Populært sagt, de direkte investeringers udviklingssti kommer i *dybfrysningen*.

Herved suppleres IDPs relation mellem økonomisk vækst og direkte investeringer med en relation mellem politiske holdninger og økonomiske præstationer.

Antages det, at udgangspunktet er nogenlunde det samme, så er det bemærkelsesværdigt, hvor hurtigt Danmark kom igennem fase 1, 3 og 4. Spørgsmålet bliver således, hvorfor Kinas fase 1 og 2 tog så lang tid, og hvorfor Danmarks fase 2 gjorde ligeså.

Data viser, at de direkte investeringer i Kina var i god udvikling før 1931 men så blev sat tilbage og i stå, hvorefter de genoptog deres udvikling i 1978. Svaret på denne forskydning er åbenlys, nemlig krigen med Japan, Anden Verdenskrig og vigtigst af alt kommunismens protektionisme og antikapitalistiske ideologi. Et andet eksempel er, at Kina kunne have fået jernbanen allerede i 1860'erne, men der var stærk politisk modstand – og da især mod at få den indført af udlændinge, hvilket forsinkede den 30 år.

Kinas lange fase 2 må ligeledes tilskrives den forsigtige åbning af Kina for fremmed kapitalinteresser og den politiske arv, der stadig spøger i de gamle statsejede virksomheder. Arven står i vejen for opbygningen af kompetencer i ikke-arbejdsintensive funktioner og erhverv, hvilket reflekteres i de udgående investeringer.

Det andet spørgsmål var, hvorfor Danmarks fase 2 kunne vare ca. 75 år. I det mindste tre forhold gør sig gældende. Først og fremmest blev der i starten af århundredet investeret voldsomt i Rusland, investeringer der efter oktoberrevolutionen blev konfiskeret af kommunisterne. Dernæst havde Anden Verdenskrig sin åbenlyse virkning.

Dertil kommer, at en meget restriktiv tankegang overfor fremmed kapital i 1940'erne og 1950'erne utvivlsomt har forsinket processen. Den restriktive tankegang kom til udtryk i den nøje behandlingsproces og detaljerede registrering af direkte investeringer i perioden, samt at der efter beslutninger om en mere proaktiv og offensiv holdning til udenlandsk kapital i slutningen af 1950'erne begyndte at strømme kapital til landet (Sørensen og Tarbensen, 2005).

Historiens ironiske vinkel er, at Kina i dag meget vel kunne have været den højt udviklede supermagt, som det gennem sin protektionisme stræbte efter – hvis det blot havde opgivet protektionismen.

9. Sammenfatning og konklusion

Tabel 2 nedenfor opsummerer og konkluderer. Den overordnede konklusion må være, at det langt fra kan afvises, at der er et grundlæggende mønster i udviklingen af direkte investeringer. Under alle omstændigheder kan det siges, at direkte investeringer er underlagt en vis systematik og dynamik uafhængig af tid og sted. Denne konklusion må anses for et bidrag til bestyrkelse af IDP-hypotesen på linie med tidligere lignende analyser.

**Tabel 2: Opsummering af artiklens hovedkonklusioner
(ligheder og forskelle ml. Danmark og Kina)**

	Fase 1		Fase 2	
	Ligheder	Forskelle	Ligheder	Forskelle
NOI (Nettobeholdning af direkte investeringer)	NOI negativt		NOI negativt men aftagende pga. stigende udgående investeringer	
Indgående strømme af direkte investeringer	Stigende fra før at have været 0		Stadig stigende	
Udgående strømme af direkte investeringer	Få eller ingen	Danmark havde tidligere udgående investeringer især pga. status som handelsnation og kolonimagt	Stigende fra før at have været meget få eller ikke-eksisterende	
Geografisk fordeling af indgående investeringer	Få mere udviklet vestlige økonomier samt nabolande i økonomisk fremgang		Som fase 1, men nu med flere investeringer i landet	Kina modtager væsentlige investeringer fra emigrerede landsmænd
Branche fordeling af indgående investeringer	De første store investeringer var i opbygningen af landenes infrastruktur, særligt jernbaner. En stærk pionerindustri i den sekundære sektor udvikles med fremmed kapital ved overgangen til fase 2.	Kina modtog investeringer i erhvervsunderstøttende sektorer før investeringerne i jernbanerne	Få investeringer i den primære sektor En stor andel investeringer i den sekundære sektor i begyndelsen	I Danmark begynder investeringer især at være i den tertiære sektor i slutningen af fasen, men dette kan evt. forklares med at Kina endnu ikke er ude af fase 2.
Geografisk fordeling af udgående investeringer	I Danmarks tilfælde: de Vestindiske Øer, Skandinavien, USA. Formodes få og af lille værdi sammenlignet med de indgående investeringer.		Fordelt på to store grupper; 1: Mere udviklede lande (få men store investeringer i vestlige lande samt nabolande). 2: Mindre udviklede lande (mange men små investeringer i nabolande samt afrikanske og latinsamerikanske lande (for Danmark også i Asien))	

	Fase 1		Fase 2	
	Ligheder	Forskelle	Ligheder	Forskelle
Branche fordeling af udgående investeringer		Kina havde ingen udgående investeringer, hvorimod Danmark havde nogle få.		Kina: Indenfor den primære sektor (minedrift) og den tertiære sektor (handel og IT). Danmark: Indenfor den sekundære og tertiære sektor.
Økonomisk vækst	Stigende		Sløv i starten men efterfulgt af opsving	
Politisk situation og holdning vedr. direkte investeringer		Danmark var meget offensiv, havde få restriktioner og var åben overfor direkte investeringer, hvorimod Kina havde en meget fjendtlig attitude overfor udenlandsk aktivitet i Kina	Begge blev medlem af WTO og blev politisk og økonomisk integreret med andre områder. Begge mere åben overfor udenlandsk aktivitet end hidtil	

En anden og væsentlig konklusion er, at vel gælder den postulerede økonomiske lovmæssighed, men kun under givne politisk-økonomiske forudsætninger. Under politisk protektionisme i forhold til direkte investeringer, vil udviklingen fastfrys i en periode.

Hvad man i den sammenhæng kan vente sig i fremtiden er et åbent spørgsmål, men tendensen er, at både Danmark og Kina bliver gradvis mere globalt orienterede og proaktive, så yderligere forstyrrelser i landenes IDP på den konto må formodes at blive mindre en tidligere. Det er ikke usandsynligt at Danmark når en mere balanceret fase 5 investeringssituation.¹² På den anden side vil man formentlig se, som der allerede har været spæde eksempler på, kinesiske multinationale virksomheder som investorer i fremtiden, sikkert også i Danmark.

En sidste konklusion er, at Dunning's fasemodel kan anvendes som et redskab til en historisk betinget forståelse af den ikke uvæsentlige del af erhvervshistorien, som drejer sig

om direkte internationale investeringer. Hermed kan den levere et bidrag til en mere generel forståelse af landenes erhvervsmæssige udviklingshistorie.

Noter

1. Foreign Direct Investments
2. Også kaldet OLI-paradigmet på grund af at det fastslår at direkte investeringer fremkommer hvis tre typer fordele er til stede, nemlig: ejerskabsfordele (ownership advantages), lokaliseringsfordele (location advantages) samt internaliseringsfordele (internalisation advantages). Teorien skal ikke gennemgås her, men der henvises til Dunning (2001) i litteraturfortegnelsen.
3. Hermed stiller Dunning op i en længere række af samfundsforskere, som mener at kunne opstille regler eller modeller for et større eller mindre udsnit af den samfundsøkonomiske udvikling. Blandt de berømte forgængere tælles Karl Marx, W. W. Rostow, J. A. Schumpeter og Kondratieff. I sammenligning hermed retter Dunning's hypotese sig mod et meget begrænset udsnit af den økonomiske virkelighed. Den er mindre ambitiøs, så at sige, og får måske derfor en gunstigere skæbne.
4. Man kan sige, at landets komparative fordele nu ikke længere er så vigtige som dets virksomhe-

ders konkurrencemæssige fordele. Nogle ville tale om det fuldt integrerede kapitalistiske system.

5. Herunder bl.a. Storbritannien, USA, Japan, Sverige, Spanien, Mexico, Indien og Kina (det kinesiske studie omfatter dog kun perioden 1978-1993).
6. Jf. diskussionen nedenfor om »kolonial-faktoren«.
7. En diskussion af de enkelte kilder, deres definitioner og opgørelsesmetoder ville blive meget omfattende, og i stedet skal der blot henvises til de originale publikationer.
8. Her og i det følgende kommenteres der blot på de data og analyser, der har dannet baggrund for diskussionerne og konklusionerne. Årsagen er, at medtages den datamæssige dokumentation, så vil artiklen blive meget omfangsrig.
9. Det er således først fra og med 1957 at Danmarks Nationalbank medtager direkte investeringer i sine beretninger.
10. Danmark havde nogle mindre udadrettede investeringer før 1900, ikke mindst foranlediget af landets status som handelsnation samt investeringer i tidligere kolonier. Disse kan have haft en begrænset indflydelse på placeringen af senere FDI.
11. Der skal også enorme investeringer til for at opveje den massive tilgang af udenlandske investeringer i Kina. At ejerskabsfordele i ledelses-, marketing- og andre for en international investering essentielle funktioner udvikles ret langsomt er en indikation af, at Kina i høj grad modtager FDI, der gør landet til »verdens værksted«.
12. Man kan jo altid lege med tanken om, hvorvidt fase 5 er den endelige, eller om bøtten i een eller anden forstand vendes. Men de overvejelser ligger hinsides dette bidrag.

Bibliografi

- Boje, Per (2000): »Danmark og multinationale virksomheder før 1950«, Odense Universitetsforlag.
- Chinafdi.org. (2005): Statistics on Chinese FDI (Kinesisk Version), www.chinafdi.org
- China Statistical Yearbook (forskellige årgange), State Statistical Bureau of the People's Republic of China.
- Danmarks Nationalbank (forskellige årgange): »Beretning«, Danmarks Nationalbank.
- Danmarks Nationalbank (2005): Database – direkte investeringer, www.nationalbanken.dk/DNDK/statistik.nsf/side/Hent_Statistik_database/OpenDocument
- Dunning, John (1981): »Explaining the international direct investment position of countries: towards a

dynamic or developmental approach«, *Weltwirtschaftliches Archiv*, 199, 30-64

- Dunning, John (1986): »The investment development cycle revisited«, *Weltwirtschaftliches Archiv*, 112, 667-677.
- Dunning, John & Narula, Rajneesh (1996): »Foreign Direct Investments and Governments, Catalysts for economic restructuring«, Routledge, New York.
- Dunning, John (2001): »The eclectic (OLI) paradigm of international production: past, present and future«, *International Journal of the Economics of Business*. Vol. 8, Issue 2, pp. 173-190.
- Hou, Chi-ming (1965): »Foreign Investments and Economic Development in China, 1840-1937«, Harvard University Press, USA
- Hyldtoft, Ole (1999): »Danmarks økonomiske historie 1840-1910«, Systime
- Johansen, H.C. (1987): »Danmark på de multinationale selskabers landkort før 1914«, *Erhvervshistorisk Årbog*, Vol. 36, pp.269-287
- Ministry of Commerce & National Bureau of Statistics (2004): »2003 China Outward FDI Statistics Report« (Chinese Version).
- Remer, Charles F. (1968): »Foreign Investments in China«, Howard Fertig, New York
- Strandskov, Jesper; Sørensen, Peter & Pedersen, Kurt (2000): »Pioneering FDI into the Danish Bacon Industry«, *Scandinavian Economic History Review*, 48, 3, pp. 42-56
- Strandskov, Jesper & Pedersen, Kurt (2005): »Direkte udenlandske investeringer i Danmark«, *Erhvervshistorisk Årbog*.
- Sørensen, Peter & Tarbensen, Kenn (2005): »Det multinationale gennembrud – Udenlandske investeringer i dansk erhvervsliv 1945-1972«, Den Jyske Historiker, nr. 109.
- The US-China Business Council (2005): »Foreign Direct Investment in China, first quarter 2005«, http://www.uschina.org/statistics/2005foreigninvestment_2.html
- UNCTAD (2003): »China: an emerging FDI outward investor«, E-Brief 4 December 2003.
- UNCTAD (2005a): Database on foreign direct investments, <http://stats.unctad.org/fdi/eng>
- UNCTAD (2005b): »World Investment Report 2005«, UNCTAD, New York
- World Bank (2005): *World Development Indicators – online database*, <http://lib.asb.dk/cms/external/andredatabaser/temp/databaseremnerlinks-asb?sprog=1&id=55>
- World Investment Directory (2000): »Asia and the Pacific«, Volume VII, Part 1, United Nations.

Anmeldelser

Steen Andersen (2006)
*De gjorde Danmark større.
Danske entreprenører i krise og krig
1919-1947*
L&R, 574 s.

Som det er let at iagttage, skrives der på livet løs om besættelsestiden, og emnerne for historikere synes uden ende. Noget er mere vigtigt end andet, hvis vi skal forstå det store spil, og der er ikke tvivl om, at historikeren Steen Andersen har haft fat i en lang ende, da han tog fat på de store danske entreprenørvirksomheder og deres virke i årene op til og under Anden Verdenskrig. Det ville være naivt at tro, at krigen uden videre blev et afbræk i gennemførelsen af store projekter. Nogle holdt sig tilbage, men for de entreprenører, som kendte deres besøgstid og var indstillet på, at betragte den tyske værnemagt som en forretningspartner som alle andre, var der fortsat nok at gøre, og det er det, som Steen Andersen skriver om i sin bog, der er en frugt af arbejdet i det Center for Virksomhedshistorie, der er knyttet til CBS. Det er en afhandling om internationale danske virksomheder og tidens politiske forhold, om beslutningstagere og deres motiver, hvor de særlige forhold affødt af den tyske besættelse af Danmark står centralt.

Det er en kendt sag, at danske entreprenørvirksomheder slap nådigt gennem retsopgøret efter besættelsen. Mest omtale fik firmaet Wright, Thomsen og Kier, der var den største danske entreprenørvirksomhed i 1940. Som bekendt sikrede firmaet sig regeringens godkendelse af, at man allerede fra besættelsens første måneder påtog sig opgaver for den tyske værnemagt. Da det kom frem efter besættelsen, var tænderne trukket ud på det frontalangreb på de store entreprenører, som Carl Madsen som statsadvokat prøvede at lancere. Det hele endte lidt ussel med, at især mindre og nye virksomheder blev dømt for værnemageri, mens entrepre-

nørerne enten ikke blev tiltalt eller frifundet, da det meste entreprenørvirksomhed, hvad enten der nu forelå en udtrykkelig godkendelse eller ej, ansås dækket af regeringens politik. At det gik sådan er almindelig bekendt, og interessen for entreprenørerne i forbindelse med retsopgøret har da også været mindre, når altså bortses fra konstateringen af, at de ikke var sådan at komme efter. Men det er der. Steen Andersen anlægger i sin bog et risikosynspunkt og ser på de enkelte beslutningstageres overvejelser over risikoen ved at påtage sig arbejde for værnemagten i forhold til indtjeningsmuligheden, og den ikke overraskende konklusion er, at mange var villige til at gå vidt i risiko, men at de også tog sig betalt for det. Steen Andersens synsvinkel er dermed en anden end retsopgørets og dermed den juridiske, hvor spørgsmålet var, om der i forhold til værnemagerloven fra 1945 var handlet »utilbørligt« og dermed forskyldt en straf.

Da denne anmelder for mere end tyve år siden under sin gennemgang af retsopgøret nåede frem til værnemagersagerne måtte træffes et fundamentalt valg. Enten måtte fremstillingen holde sig til de sager, som var offentliggjort eller især var blevet debatteret, eller også måtte endnu et uoverskueligt kildemateriale gennemgås for at afgøre, om der var reel sammenhæng mellem opgøret og de store entreprenørers – og en række andre virksomheders – handlinger under krigen. Jeg valgte at begrænse mig til opgøret for dog at blive færdig. Steen Andersen har nu med denne bog afsløret, hvad der skjulte sig i arkiverne. Jeg synes ikke, at han er helt retfærdig, når han skriver, »at værnemagersagerne har ikke haft Tamms interesse«. Opgøret med værnemagerne spiller faktisk en nøglerolle i hele opgøret, fordi entreprenørerne blev bakket op af regeringen i modsætning til så mange andre, der også mere eller mindre med rette troede på, at regeringens holdning legitimerede deres handlinger. Men det måtte den gang blive ved udenværkerne. At skrive udtømmende om værnemagerne er mere end en

enkelt mands værk. I den forbindelse er der også grund til at fremhæve, at der er forskel på en fremstilling af entreprenørerne ud fra et juridisk og et historisk perspektiv. Det kræver noget andet at afsige en juridisk dom end en historisk. S. 153 diskuterer forfatteren Christmas Møllers erklæring om regeringens støtte til WTK i 1945. Den blev skarpere end han havde udtalt sig tidligere. For domstole og anklagemyndighed måtte den sidste udtalelse være afgørende, og blev det, men historisk er det interessant, hvis man kan følge en udvikling i Møllers sprogbrug.

Steen Andersen har med sin bog, der især kommer ind på Højgaard & Schultz, Christiani & Nielsen, WTK og Kampsax derfor virkelig kastet nyt lys over en væsentlig side af besættelsestidssamarbejdet og gjort det med energi og talent og et udmærket øje for penges magiske kraft, når det gælder om at holde hjulene i gang. En del er selvfølgelig kendt. Lederen af Christiani & Nielsen, ingeniør Rudolph Christiani blev straks efter krigen undsagt af sine egne for sin mere end almindeligt veludviklede evne til at se bort fra, at Tyskland de facto var en fjende. Det blev senere næsten glemt, så det er godt at få historien om firmaets byggeri på en U-bådsbunker i Bordeaux i 1941 og en række andre arbejder for den tyske marine, som fik stor betydning for den tyske krigsførelse. Steen Andersens sammenfatning af denne massive støtte til krigen på tysk side, er diskret underspillet. Hvem gider også mere blive forarget, selv om der var grund nok til det. Ofte virker den klinisk nøjagtige fortælling stærkere end mange ord.

Bogen viser, at entreprenørerne handlede meget forskelligt ofte betinget af forskellige situationer. Nogle påtog sig slet ikke arbejde for besættelsesmagten. Andre som Kampsax identificerede sig i Iran med de allierede. Atter andre virksomheders valg af opgaver var bestemt af politiske interesser og risici. Udgangspunktet var naturligvis overlevelse og økonomisk gevinst. Forretning er forretning, og en virksomhedsleder må også som en væsentlig faktor lade hensynet til virksomheden og dens ansatte indgå i sine overvejelser. Steen Andersen påviser både, at mennesker nu en gang er forskellige, når det gælder de faktorer, der leder deres beslutning, og han viser også, at der naturligvis er stærke indslag af opportunisme knytte til beslutningerne, og at de fleste havde forstået signalet om, hvor det bar hen i 1943/44 og derfor søgte at komme ud af de mere risikofyldte opgaver. De tonede »falsk flag«, når de senere hævdede, at de handle-

de ud fra hensynet til almenvellet. Det er rigtigt i den forstand, at hensynet til virksomheden formentlig gik forud, og at det for nogle er let at identificere egen vinding med gevinst for samfundet.

Læsningen af bogen gør det forståeligt at kommunisten Carl Madsen gerne havde gjort op med de store entreprenører, hvis man ville det bestående samfund til livs. Steen Andersen har utvivlsomt ret i, at Carl Madsen ikke var grundig nok, men det havde næppe ændret billedet. Politisk var der ikke vilje til et opgør med entreprenørerne, som var en del af det kommende Danmark, der skulle ligne det gamle Danmark mest muligt. Derfor kan man også sætte spørgsmålstegn ved berettigelsen af Steen Andersens afsluttende påkaldelse af filosofen Kants kategoriske imperativ som målestok for hvordan virksomhedsledere skal handle. Filosofisk går det i fisk. Kants princip er formelt og giver ingen vejledning i en så kompleks situation som den, danske virksomheder stod over for. Det fremgår med al ønskelig tydelighed af denne læseværdige og dygtigt researchede bog, der finder en god balance mellem respekt for virksomhedsledernes ønske om at bevare firmaet og et underliggende moralsk krav om også at skele til modstående hensyn. For denne anmelder har det været en særlig glæde at læse bogen. Den har bestyrket rigtigheden af at lade dele af værnemageropgøret ligge dengang og overlade emnet til andre. Atanskue entreprenørerne i en rent juridisk sammenhæng og alene i retsopgørets perspektiv ville være alt for snævert. Det og meget mere ved man, når man har afsluttet denne bog, der fremstår som et af de seneste års allervæsentligste bidrag til besættelsestidshistorien.

Ditlev Tamm
Professor
Københavns Universitet

Torben Tranæs (red.),
Rockwool Fondens Forskningsenhed,
Skat, arbejde og lighed
Gyldendal, 2006, 212 sider, kr. 149,-

Indkomstfordelinger gennem det offentlige indtægter og udgifter er et karakteristisk træk for mange højtudviklede lande, ikke mindst Danmark, hvor der opkræves skatter svarende til ca. halvdelen af nationalindkomsten, og hvor omkring halvdelen af disse skatteindtægter bruges til at udbetale overførselsind-

komster. Det er derfor uhyre vigtigt at vide, dels om overførselsindkomsterne reelt fører til omfordeling (forudsat det er politikernes hensigt at omfordele), og dels om skatterne opkræves på en måde, der indebærer færrest mulige negative bivirkninger.

Rockwool Fondens Forskningsenhed har forsøgt at belyse nogle af de vigtige aspekter ved omfordelingspolitikken ved bidrag fra en række økonomiske forskere. Bogen falder groft sagt i to dele: I første del (kapitlerne 2-4) behandles spørgsmål omkring indkomstfordelingen, dens udvikling over tid og i hvilket omfang der er mobilitet i indkomstfordelingen, idet der konsekvent skelnes mellem danskere og indvandrere (hovedsageligt med ikke-vestlig baggrund). I anden del (kapitlerne 5-8) behandles effekterne af indkomstbeskatning, især hvilke samfundsmæssige omkostninger, der er forbundet hermed, og i hvilket omfang det er muligt at opnå et forøget skatteprovenu ved at lempe indkomstbeskatningen. Umiddelbart er der ikke den store sammenhæng mellem de to dele, og de kan sagtens læses uafhængigt af hinanden (hvilket kan opfattes som en kritik af, hvorfor man overhovedet skulle medtage begge dele i én fremstilling). Især falder det i øjnene, at der i første del lægges betydelig vægt på forskellen mellem danskere og indvandrere, mens det emne berøres mere marginalt i den anden del.

Kapitel 2 og 3, forfattet af Niels-Kenneth Nielsen, beskæftiger sig med indkomstfordelingsspørgsmål, og det vises bl.a., at uligheden i Danmark har været forholdsvis konstant i perioden 1983-2004. Ved at se på uligheden før og efter skat og indkomstoverførsler vises det, at der faktisk (i hvert fald indenfor et givet år) sker en omfordeling fra rig til fattig. Her kunne en livstidsopgørelse have været interessant, da andre (f.eks. Vismændene) har fundet, at hovedparten af omfordelingen sker over livsforløbet for de enkelte individer. Dette livstidsaspekt berøres dog i kapitel 4, skrevet af Peder J. Pedersen, hvor mobiliteten i indkomstfordelingen er i fokus. Jo større mobilitet, der er i indkomstfordelingen, desto mere sandsynligt er det, at uligheden opgjort på årsindkomster overvurderer uligheden opgjort på livstidsindkomster (som må være det teoretisk korrekte ulighedsbegreb). Det vises her, især for danskere, at mobiliteten er betydelig, mens ikke-vestlige indvandrere (måske som frygtet) i højere grad har tendens til at »hænge fast« i en lav-indkomstsituation.

Uden at forklejne de foregående kapitler er der næppe tvivl om, at de mest opsigtsvækkende resultater ligger i kapitel 5-8 (især i kapitel 6 og 7), forfattet af Henrik Jacobsen Kleven og Claus Thustrup Kreiner, hvor der argumenteres for, at det skulle være muligt at lempe indkomstbeskatningen i Danmark og samtidigt få et forøget skatteprovenu. Mange tidligere bidrag på dette område (bl.a. fra Vismændene, Finansministeriet og senest Velfærdskommissionen) har ikke været i stand til at finde belæg for, at skatteprovenuet kan være stigende med faldende skattesatser, så det er i sandhed et nyt resultat. Disse kapitler tager udgangspunkt i den velkendte arbejdsudbudsmodel, hvor den enkelte borger vælger sin arbejdstid (arbejdsudbud) givet de løn- og skatteforhold, der er gældende i samfundet. Beskatning af arbejdsindkomst påvirker arbejdsudbudsbeslutningerne gennem to kanaler: Den påvirker »prisen« på at holde fri i forhold til at arbejde (substitutionseffekten) og den påvirker den disponible indkomst (indkomsteffekten). De to effekter er sædvanligvis modsat rettede ved en skatteændring, så i princippet kan retningen af den samlede effekt ikke entydigt bestemmes. Empirisk tyder meget dog på, at en skattestigning vil reducere arbejdsudbuddet (dvs. substitutionseffekten overstiger indkomsteffekten), hvilket da også antages her. Analyse-mæssigt betragtes en helt speciel type skattelettelser, nemlig hvor man foretager en lille reduktion af marginalskatten for al indkomst over en vis grænse. Sådanne skattelettelser har to typer provenueffekter: Mekaniske og adfærdsmæssige, hvor de mekaniske provenueffekter ved en skattelettelse er negativ (lavere provenu for uændret adfærd grundet lavere marginalskat), mens de adfærdsmæssige provenueffekter (ofte kaldet de »dynamiske effekter«) sædvanligvis er positive (lavere marginalskat forøger arbejdsudbuddet og giver større skatteprovenu). Hvis de adfærdsmæssige effekter er tilstrækkeligt store, vil de kunne overstige de mekaniske effekter, og skattelettelsen er selvfinansierende. Det vises, at det især er egenskaber ved indkomstfordelingen der afgør, om det er muligt at designe en selvfinansierende (marginal) skattelettelse (om end størrelsen af adfærdssponsen, som bestemmes af de såkaldte timeelasticiteter i arbejdsudbuddet, også har betydning). For den aktuelle danske situation vises da, at det er muligt med over 100 % selvfinansiering, når man sænker marginalskatten en smule, helt ned til indkomstgrænser på omkring 300.000 kr. i årsindkomst. Specifikt betyder det, at hvis man sænkede topskattesatsen marginalt, ville skatteprovenuet stige.

Til sammenligning har senest Velfærdskommissionen lavet beregninger over selvfinansierungsgraden af forskellige skatteomlægninger (disse resultater refererer bogen her dog ikke til), og her findes ikke belæg for, at selvfinansierungsgraden kan være over 100 %. Kleven og Kreiner diskuterer kort, hvorfor deres resultater adskiller sig fra f.eks. Vismændenes og hævder, at det hovedsageligt skyldes, at Vismændene antager, at timeelasticiteterne er faldende med indkomsten. Dette kan imidlertid ikke forklare, at Velfærdskommissionen heller ikke kan finde selvfinansierungsgrader over 100 %, i det Velfærdskommissionen bruger samme antagelser om timeelasticiteterne som Kleven og Kreiner. Det som (formentlig) er hovedforklaringen på forskellen i resultaterne er, at mens Kleven og Kreiner kun ser på marginale skattelettelser i forhold til den eksisterende skattestruktur, betragter Velfærdskommissionen diskrete ændringer i skattestrukturen. Set i det perspektiv kan Kleven og Kreiners resultater tolkes i retning af, at med udgangspunkt i den eksisterende skattestruktur vil små lempelser i f.eks. topskatten forøge det samlede skatteprovenu, fordi de mekaniske provenueffekter her er små. Velfærdskommissionens resultater siger da, at hvis man giver større skattelettelser, vil skatteprovenuet falde, fordi de mekaniske effekter her er større, når faldet i skattesatserne er betydeligt. På denne måde er der ikke nødvendigvis en konflikt mellem Kleven og Kreiners og Velfærdskommissionens resultater, det er simpelthen forskellige typer skatteændringer, de to analyser ser på. Konkret har Kleven og Kreiner sandsynliggjort, at i hvert fald topskattesatsen i Danmark er »for høj«, i det man ved en lille reduktion i topskattesatsen kan forøge skatteprovenuet (og derved potentielt stille alle borgere bedre). Derimod siger deres analyser intet om, hvad en markant reduktion af topskattesatsen vil betyde for skatteprovenuet. Her tyder Velfærdskommissionens analyser på, at sådanne markante skattelettelser vil efterlade et vist provenutab.

Mere kritisable er dog beregningerne af de såkaldte »Laffersatser«, dvs. de skattesatser, der maksimerer provenuet af en skat. I beregningerne af Laffersatserne tages udgangspunkt i den eksisterende indkomstfordeling, og det antages implicit, at denne fordeling ikke påvirkes af ændringer i skattesatserne. En sådan antagelse kan være en rimelig approksimation, når man betragter marginale ændringer i skattestrukturen (som beskrevet ovenfor), men når man skal beregne Laffersatsen, skal man reelt vurdere skatteprovenuet

for alle mulige værdier af skattesatserne, og her bliver det problematisk at antage, at indkomstfordelingen i samfundet er upåvirket af disse skattesatser (den sammenpressede danske indkomstfordeling hævdes ofte at være forårsaget af vores progressive skattestruktur). At inddrage endogene responser i indkomstfordelingen ville imidlertid kræve en fuldt specificeret model for økonomien (en såkaldt generel ligevægtsmodel, som reelt er det, der benyttes i Velfærdskommissionens beregninger), så det ville på ingen måde være en simpel udvidelse af arbejdsudbudsmodellen. Dette peger i øvrigt også hen på et andet kritikpunkt, nemlig at for en økonomi som den danske vil det være relevant at beskrive arbejdsmarkedet som et marked med en ikke ubetydelig grad af ufuldkommen konkurrence, hvor så arbejdsudbudseffekterne indgår i samspil med markedseffekterne under ufuldkommen konkurrence. En sådan endogenisering af løndannelsen og dermed af indkomstfordelingen ville også kunne bruges som et konsistenscheck på modellens evne til at generere den empiriske indkomstfordeling, når skatterne i modellen sættes lig de faktiske skattesatser.

I kapitel 8 flyttes fokus væk fra graden af selvfinansiering til »hvad det koster« at foretage omfordelinger gennem skatte- og overførselssystemet. Omkostningerne ved omfordeling måles ved det efficienstab, omfordelingen medfører, og der fokuseres på forskellen mellem at omfordele »universelt« og mere målrettet (især rettet mod »the working poor«). Det vises bl.a. at meget specifik målrettethed i overførslerne (f.eks. til arbejdende enlige forsørgere, eller arbejdende indvandrere) giver små efficienstab, sammenlignet med en mere universel omfordelingsmodel (som er den model, vi kender i Danmark).

Sammenfattende indeholder bogen en lang række interessante analyser, som samfundsforskere kan have interesse i. Der er ingen specifikke politik-anbefalinger i bogen, og det er nok mest relevant at betragte bogens bidrag som kvalificerede baggrundsanalyser. De kan så inspirere til yderligere analyser, på baggrund af hvilke mere specifikke politik-anbefalinger kan baseres.

Bo Sandemann Rasmussen, Professor, PhD
Institut for Økonomi
Aarhus Universitet

Christian S Nissen
Generalens veje og vildveje.
10 år i Danmarks Radio
Gyldendal, 2007. 269 kr.

Christian Nissen har leveret en velskrevet og velkomponeret institutionshistorie: Danmarks Radios omstillingsproces fra at være en agtværdig og i sig selv hvilende monopolist til en udsat situation med teknologiske kvantespring, flytning, konkurrence og internationalisering. Gennem en række kapitler føres vi igennem processen fra Nissens indledende analyse af DR's situation i midt-halvfemserne og formulering af en langsigtet strategi, og så gennem alle genvordighederne, der tyvstarter med det i forvejen løbende rygte om Nissens »hærgen« på Rigshospitalet. Det er elementært spændende at følge Nissens færd gennem hans 10 år i DR. Der er offentlig halshugning i personalekantin, der er en organisation, der langsomt og tøvende kommer i bevægelse, og vi slutter med det noget besynderlige politiske klima, der i de sidste par år indfinder sig i DR's bestyrelse. Meget i bogen handler naturligvis om ledelse, og om hvordan Nissen overlever 10 år i en meget hård og modstandsdygtig verden: hvornår tager man konsulenter ind, hvornår skal beslutningsprocesser være hermetisk lukkede, hvordan plejer man kontakterne med omverdenen, ikke mindst den politiske verden, hvor længe kan man køre med underskud på sin ledelsesmæssige troværdighed osv.

Forandringsprocessen er spændende i sig selv, men nok så interessant er det billede, Nissen får tegnet af en meget stor institution, der med rimelig sikker finansiering lever sit eget liv og ligesom isolerede øer udvikler – på godt og ondt – sin helt egen biotop med en byzantinsk organisation med sære kommandoveje, mange chefslag, veludviklede bureaukratiske regelsæt og stillingsbetegnelser, som ikke findes noget andet sted. Som andre isolerede samfund tilstræber DR at være selvforsynende på så mange områder som muligt med mange faglige kulturer og overenskomster som resultat. Denne organisation er ikke bare selvforsynende, den er også selvrefererende, for hos monopolet er lyttere og seere mere til for DR's skyld end omvendt. Nissen giver et munter-satirisk billede, som han ser organisationen, da han som tilrejsende træder ind i organisationen og ser den udfolde sig foran sig. Det virker logisk, at Nissens hovedstrategi er at omskabe DR fra en produktionsvirksomhed til en udsendelsesvirksomhed. Samtidig får Nissen givet en interessant beskrivelse af medieverdenen, dens vilkår

og den helt nye udvikling, som internettet sætter i gang, og som kommer helt bag på alle.

Undervejs bliver mangt og meget kommenteret. Den journalistiske vinkling og dennes uheldige betydning for ensidig research diskuteres kritisk, lige så vel som det modsatte: altid at have begge sider belyst for at undgå kritik. Jeg mindes selv en dag, en journalist fra TV-Avisen ringede og spurgte, om jeg havde en kritisk holdning til Færø Bank sagen. Jeg måtte med skam melde, at jeg kendte for lidt til sagen til at kunne have en kritisk holdning. Det tyggede journalisten lidt på, og så spurgte hun: Kender du en, der har en kritisk holdning til Færø bank sagen?

Kommentarerne til bestyrelsens arbejde og bestyrelsesformandens rolle er tankevækkende. Vi får turen fra det gamle radioråd, der fungerede som et miniparlament (dvs. en snakkebestyrelse, der indvier omverdenen i alle slags problemer, blander sig i småting, kortslutter kommandoveje og virker stærkt handlingslammende), til den senere bestyrelseskonstruktion, der i Nissens optik fungerede godt under Finn Aaberg, fordi den i højere grad var handlingsorienteret, i stand til at nå frem til enighed og i øvrigt respekterede direktionens ledelsesret og institutionens autonomi, og til den næste bestyrelse med Jørgen Kleener i spidsen og nogle nye og politisk meget aktive og uadvendte medlemmer.

Kontraktstyring får ligeledes nogle kritiske bemærkninger med på vejen. Nemlig det forhold, at et styringsinstrument, der egentlig er udviklet med henblik på at skabe arms afstand mellem den politiske top og organisationen meget ironisk har udviklet sig til at blive en åben ladeport for politisk detaljregulering – også fordi mange politikere ikke har nok at lave – megen regeldannelse har flyttet sig til EU.

Den velorienterede læser vil naturligvis med iver spørge: var Nissens fyring så en politisk fyring? Det får vi ikke noget klart svar på, og Nissen kan måske heller ikke give et sådant. Men en medvirkende årsag er sandsynligvis det dårlige forhold mellem Kleener og Nissen. Efter Nissens fremstilling at dømme var Kleener ikke en kompetent bestyrelsesformand. De gengivne mails fra Kleener til Nissen understøtter det indtryk – og måske også det faktum, at Nissen får mails fra formanden om morgenen, før fanden får sko på, sent om aftenen når selv bestyrelsesformænd burde være gået i seng, i weekenden osv., hvad der fik Nissen til at over-

veje, om han overhovedet ville åbne sin PC, og om mails ikke ind imellem er et lige farligt nok medium.

Er bogen troværdig? Et flabet men rimeligt spørgsmål, for den rummer en meget personlig beretning fra en aktør i en konfliktfyldt proces i en højspændt atmosfære, hvor mange aktører har oplevet begivenhederne på varierende måder, og alle har en interesse i at skrive historien på sin måde. Det giver derfor sig selv, at bogen ikke kan være troværdig i den forstand, at den er dækkende for sit emne. Men giver Nissen en troværdig redegørelse for, hvorledes han oplevede forløbet? På det punkt virker bogen overbevisende, bl.a. fordi Nissen ikke er karrig med selvkritik.

Det er godt at en topleder i den offentlige sektor har brugt tid på at skrive en bog om det at være leder i dag. Rent bortset fra de konkrete begivenheder giver det et unikt indblik i toplederens hverdag, der nogle gange synes at rumme det hele: trusselsbreve, pleje af politiske kontakter, konfrontationer med medarbejdere, der ser deres liv forsvinde mellem hænderne på dem og spændingen, når man omsider mærker, at tingene flytte sig.

Torben Beck Jørgensen, Professor
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

Martin Klatt (2006)
Fra modspil til medspil?
Grænseoverskridende samarbejde i
Sønderjylland/Schleswig 1945-2005
Aabenraa, Institut for Grænseregions-
forskning, 323 s., pris 225 kr.

Institut for Grænseregionsforskning lever med den nye bog om det grænseoverskridende samarbejde helt op til målsætningen at undersøge grænselandets problemstillinger. Bogen giver et godt overblik over udviklingen efter 1945 og de ændringer samarbejdet henover grænsen har været præget af. Det første indtryk af bogen, forsidebilledet, kan dog meget let opfattes som en utidig konklusion. Det viser Sønderjyllands daværende amtsborgmester Carl Holst og den slesvig-holstenske ministerpræsident Heide Simonis efter at have underskrevet en aftale om at intensivere det grænseoverskridende samarbejde i 2001. Alle med kendskab til udviklingen ved grænsen vil forbinde dette billede med en ren presseevent – uden betydning for det grænseoverskridende samarbejde i Sønderjylland – Schleswig.

Sønderjylland/Schleswig skrives på forsiden med skråstreg, men senere bruges der også bindestreg imellem, som er den officielle skrivemåde fra 2002 og frem, fordi man mente, at skråstregen markerede en deling. Udlægningen i bogen er efterfølgende, at skråstregen antyder, at begge navne henviste til samme territorium (s. 257). Jeg vil overlade det til læserne selv at vurdere den udlægning, men pege på, at denne diskussion er mest interessant i historisk perspektiv. Grænseregionen bliver defineret som det daværende Sønderjyllands amt, i dag de fire sønderjyske kommuner, på den danske side og de to kredsede Slesvig-Flensborg og Nordfrisland og byen Flensborg på tysk side. Den tidligere Egernførde kreds og den sydslesvigske del af Rendsborg kreds er ikke medtaget. Den afgrænsning er rigtig, men forholdene ændrer sig hurtigt. I det nye EU-Interregprogram Iva 2007-2013 for grænseregionen er den del af Sydslesvig med igen og lidt til.

I det efterfølgende afsnit om den teoretiske ramme defineres det grænseoverskridende samarbejde efter Schmitt-Egner (s. 27) som »transnationalt samarbejde mellem regioner, kommuner og private institutioner inden for et fælles livsrum, der er adskilt af en statsgrænse«. Samme (s. 34 f) opdeler udviklingen af det grænseoverskridende samarbejde hen imod integrerede, transnationale grænseregioner i 13 udviklingstrin. Grænselandets befolkning opdeles efter Martinez (s. 33) i to grupper: »national borderlanders« og »transnational borderlanders«. Disse teoretiske overvejelser danner rammen for den senere vurdering af det grænseoverskridende samarbejde i slutningen. Konklusionen er interessant læsning, især hvis man selv har deltaget i det grænseoverskridende samarbejde de seneste 30 år. Men inden det er så vidt, belyses den historiske dimension »som kommer til udtryk såvel i politiske ytringer som i den hidtidige forskning« (s. 38) og dette aspekt får megen plads i den efterfølgende empiriske beskrivelse af udviklingen.

Som medlem af det tyske mindretal i Sønderjylland har jeg især interesseret mig for de afsnit, hvor det tyske mindretal hhv. det danske mindretal spiller en rolle og bliver vurderet. Det tyske mindretal efter 1945 fremstilles i bogen både som objekt og et godt argument i kulturkampen i grænselandet. Mindretallet spiller omkring 1970'erne en aktiv rolle i det grænseoverskridende samarbejde, især som fortalere for Danmarks tiltræden til EF. Derefter fører det tyske mindretal ifølge bogen en mere tilbagetrukket tilværelse

uden væsentlig betydning for det grænseoverskridende samarbejde. Det danske mindretal har efter 1945 krav om en grænserevision og dukker op som »Speckdänen« i grænsekampen. Senere er det danske mindretal aktiv modstander af Danmarks EF-medlemskab. I 1997 spiller det igen en rolle som modstander af Euroregion Slesvig, som samme år bliver etableret som første grænseoverskridende institution under navnet Region Sønderjylland/Schleswig. Der henvises i konklusionen til, at den beskrevne udvikling viser, at »mindretallenes tilstedeværelse og kulturelle mangfoldighed ikke automatisk har medført samarbejde og integration« og at mindretallene af forskere bliver mistænkt for at have »en skjult dagsorden, som er rettet mod flertalsbefolkningens interesser og statens suverænitet« (s. 245). Konklusionen er efterfølgende, at de nationale mindretals potentiale til at blive centrale aktører i det grænseoverskridende samarbejde hidtil ikke har båret synlig frugt i den dansk-tyske grænseregion (s. 246). Det er en meget nærliggende konklusion, hvis man tager udgangspunkt i den historiske beskrivelse, som ofte fremhæver de centralt placerede politikere i grænseregionen. Jeg mener, at man ville have fået et mere nuanceret billede og måske også nået andre konklusioner, hvis man havde fokuseret endnu mere på geopolitics-metoder, som analyserer politiske processer og systemer, der er grænseoverskridende. De kan også omfatte analyser af politiske interessegrupper. Anmelderen er overbevist om, at en sådan analyse ville påvise mindretallenes mange officielle og uofficielle kontakter (interaktion) henover grænsen og måske kunne pege på mange grænseoverskridende impulser, som mindretallene og deres centrale aktører har givet i tiden fra 1970 og fremefter. For blot at nævne nogle få eksempler har de tre ledere i Regionskontoret Sønderjylland-Schleswig siden 1997 alle deres rødder i mindretallene på begge sider af grænsen. Det Tyske Mindretals Sekretariat i København har sammen med Städtbund Schleswig-Holstein arrangeret de dansk-tyske borgmesterkonferencer i grænselandet i mange år. Der kunne også peges på, at det tyske mindretal har været involveret i mange konkrete samarbejdsprojekter på sundhedsområdet (grænseoverskridende ambulance og akutbil, strålebehandling for danske patienter i Flensborg og den grænseoverskridende fødeklinik i Niebüll). Sammen med Deutsche Rettungflugwacht og Falck var Slesvigsk Parti en af de centrale aktører, da der blev oprettet en grænseoverskridende helikopterredning, selvom det selvfølgelig var flertallet i amtsrådet der skulle træffe beslutningen.

Men det drejer sig ikke kun om mindretallene. En holdningsanalyse kunne måske også vise, at der er mere folkelig opbakning til det grænseoverskridende samarbejde end antaget, f.eks. når det drejer sig om strålebehandling i Flensborg.

Martin Klatt udtrykker i forordet sit håb om, at bogen må fornøje læseren – og det har den. Især forfatterens sammenligning og analyse af de forskellige kompetencer og holdninger på nationalt plan, i delstaten Slesvig-Holsten og på regionalt plan er interessant læsning, der konkret påviser holdningsændringer i systemerne. Det er meget aktuelt, for holdningsændringer har man også kunnet konstatere i forbindelse med strukturreformen i Danmark, der har medført lovændringer, der placerer mindretallene mere centralt i det grænseoverskridende samarbejde. I »Bekendtgørelsen om regioners samarbejde med tilgrænsende landes myndigheder og organisationer af 07.03.07« er dette præciseret.

»I medfør af § 8, stk. 8, i lov nr. 602 af 24. juni 2005 om erhvervsfremme fastsættes således efter bemyndigelse (§ 2): De samarbejdsorganer, der nedsættes til varetagelse af det dansk-tyske samarbejde i region Syddanmark vedrørende regionens vækstvilkår og den kulturelle sammenhængskraft skal sammensættes således, at det tyske mindretal i Danmark er passende repræsenteret i organerne«. Her drejer det sig om det tyske mindretals repræsentation i Region Sønderjylland – Schleswig. Det vil sikkert også medføre, at det danske mindretal og friserne bliver passende repræsenteret syd for grænsen.

Denne udvikling må være et incitament for dem, der kan betegnes som »transnational borderlanders«, et begreb som i dag nok præger mange i grænselandets mindretal, men også i flertallene på begge sider af grænsen. Det er mennesker, der ikke tænker i nationale kategorier som enten/eller men både/og. De er både dansk og tysk og har ind imellem et tredje nationalt tilhørsforhold.

Som anmelder vil jeg anbefale bogen til læserne, dog ikke uden at henvise til, at en bredere metodisk tilgang nok ville ændre den afsluttende vurdering, især vedrørende mindretallenes rolle i det grænseoverskridende samarbejde.

Gösta Toft
Sekretær for Slesvigsk Parti
Deutsches Generalsekretariat, Aabenraa